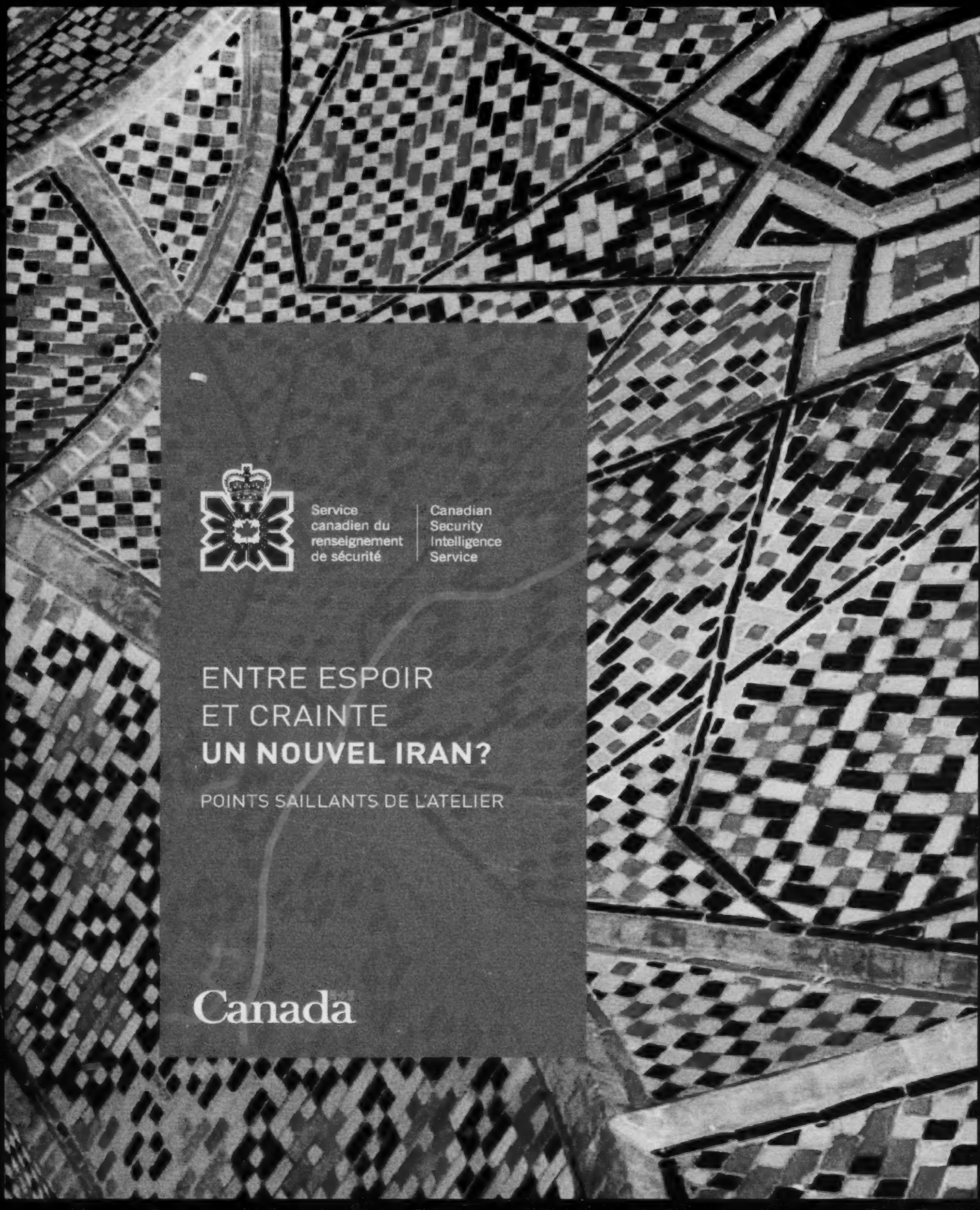


Service canadien du renseignement de sécurité

Canadian Security Intelligence Service

ENTRE ESPOIR ET CRAINTE **UN NOUVEL IRAN?**

POINTS SAILLANTS DE L'ATELIER

Canada

Publication nº 2016-09-04 de la série *Regards sur le monde : avis d'experts*

Le présent rapport est fondé sur les opinions exprimées par les participants et les exposants, de même que sur de courts articles offerts par les exposants à l'occasion d'un atelier organisé par le Service canadien du renseignement de sécurité dans le cadre de son programme de liaison-recherche. Le présent rapport est diffusé pour nourrir les discussions. Il ne s'agit pas d'un document analytique et il ne représente la position officielle d'aucun des organismes participants. L'atelier s'est déroulé conformément à la règle de Chatham House; les intervenants ne sont donc pas cités et les noms des conférenciers et des participants ne sont pas révélés.

www.scrs-csis.gc.ca

Publié en septembre 2016
Imprimé au Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada

Crédit photo : thinkstockphotos.ca

ENTRE ESPOIR
ET CRAINTE
UN NOUVEL IRAN?

POINTS SAILLANTS DE L'ATELIER

TABLE DES MATIÈRES

L'atelier et ses objectifs 1

Sommaire 5

Chapitre 1 – L'Iran peut-il devenir « modéré », et quelles en seraient les conséquences pour l'Occident? 15

Chapitre 2 – Les forces qui influencent la vie politique en Iran 29

Chapitre 3 – Comment le prochain Guide suprême pourrait-il être choisi? 41

Chapitre 4 – L'évolution du rôle et des limites de l'appareil de sécurité de l'Iran 51

Chapitre 5 – La rivalité entre l'Arabie saoudite et l'Iran dans un contexte régional 59

Chapitre 6 – L'Iran plafonne très vite en Irak et limite ses pertes en Syrie 67

Chapitre 7 – Maintien du Plan d'action global commun : menaces, défis et calculs de l'Iran 79

Chapitre 8 – Relations entre l'Iran et la Russie : situation actuelle et évolution possible 89

Chapitre 9 – Relations entre les États-Unis et l'Iran : perspectives d'avenir 99

Chapitre 10– Évaluation du potentiel des projets d'investissement de l'Iran dans les secteurs pétrolier, gazier et autres 107

Chapitre 11– Vers une libéralisation de l'économie iranienne? 121

Chapitre 12– L'économie de résistance : évaluation de l'influence de l'armée et des GRI sur l'économie 133

Notes de fin de document 143

Annexe A – Ordre du jour 149

Annexe B – La liaison-recherche au SCRS 153

L'ATELIER ET SES OBJECTIFS

Le 1er juin 2016, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a tenu un atelier au sujet d'un vaste éventail de récents événements qui influent sur le paysage politique en Iran et de leurs conséquences pour la sécurité. Organisé dans le cadre du programme de liaison-recherche du SCRS, l'atelier visait à permettre aux participants d'évaluer ce qui a et n'a pas changé après la conclusion d'un accord international imposant des restrictions sur le programme nucléaire de l'Iran.

Tenu selon la règle de Chatham House, l'atelier était axé sur les travaux de nombreux chercheurs d'Amérique du Nord, du Moyen-Orient et d'Europe, ainsi que sur les observations de professionnels de la sécurité ayant acquis tout un éventail d'expériences au Canada comme à l'étranger. Les exposés présentés à l'atelier composent l'essentiel du présent rapport. Les opinions qui y sont exprimées appartiennent à ces experts indépendants et ne sont pas celles du SCRS.

Lancé en 2008, le programme de liaison-recherche du SCRS a pour objectif de favoriser un dialogue entre des professionnels du renseignement et d'éminents experts aux origines culturelles variées qui œuvrent dans différentes disciplines au sein d'universités, de groupes de réflexion, d'entreprises privées ou d'autres établissements de recherche, au Canada et à l'étranger. Il se peut que certains spécialistes invités défendent des idées ou tirent des conclusions qui ne concordent pas avec les points de vue et les analyses du Service, mais c'est précisément ce qui rend utile la tenue d'un tel dialogue.

SOMMAIRE

Aperçu

- On croit généralement que l'Iran est au seuil d'un changement majeur étant donné que la révolution est bien amorcée depuis près de quarante ans et qu'elle commence à ressentir son âge.
- La conclusion de l'accord nucléaire donne à penser que l'Iran est peut-être disposé à établir des relations avec les États-Unis. Les rapprochements ne se feront toutefois pas automatiquement ou facilement.
- Nombreux sont ceux qui croient que la situation internationale de l'Iran s'améliore, alors que d'autres estiment que Téhéran exploite sa position de faiblesse et profite des erreurs des autres, mais que de sérieuses lacunes structurelles l'empêchent de se tailler une place plus importante sur l'échiquier régional et mondial.
- Même si elle s'inscrit de plus en plus dans un cheminement logique, une réforme majeure en Iran n'est pas garantie - le régime iranien s'est montré particulièrement habile à se tirer d'affaire tant bien que mal et à échapper au besoin d'apporter des changements radicaux. Le maintien du statu quo est donc possible.

Situation politique en Iran

- La façon dont les factions sont classifiées en Iran (« modérés », « pragmatiques », « réformateurs » « radicaux », etc.) pourrait ne plus s'appliquer. En fait, les étiquettes que nous utilisons en Occident pour désigner ces divers groupes en disent autant sur notre compréhension de l'Iran et nos espoirs à son égard que sur la façon dont les Iraniens perçoivent la situation réelle sur le terrain.
- Compte tenu du paysage politique actuel, il y aurait peut-être lieu plutôt de diviser les principales forces politiques en Iran entre celles qui, à divers degrés, soutiennent la prédominance des aspects théocratiques de l'actuel régime et celles qui, à

divers degrés aussi, souhaitent voir une montée progressive des éléments républicains du régime iranien.

- Même si les dirigeants voient les partis politiques organisés comme une menace éventuelle à leur pouvoir, ils ne pourront probablement pas en empêcher la création indéfiniment. Si de tels partis finissent par voir le jour, la façon dont ils seront organisés et dirigés aura une incidence importante sur l'évolution du régime.

- La plupart des observateurs croient que l'actuel Guide suprême se retirera du paysage politique d'ici quelques années à cause de son âge et de la maladie. Dans cette éventualité, le choix du processus pour lui trouver un successeur constituera un moment déterminant pour le régime.

- Même si la constitution prévoit un processus de remplacement précis, il est peu probable qu'il soit suivi. Le choix d'un remplaçant se fera plutôt par des manœuvres en coulisse.

- Comme il y a plusieurs factions et intérêts divergents, il se pourrait que l'on confie le rôle de dirigeant à un comité plutôt qu'à un seul homme. Si une seule personne est choisie, les différentes factions pourraient s'entendre sur quelqu'un de plus âgé et donc moins susceptible d'occuper le poste pendant des décennies comme l'a fait l'actuel Guide suprême.

Situation de l'Iran dans la région

- Selon la croyance populaire en Occident, surtout parmi ceux qui se méfient de l'Iran, ce pays a un plan à long terme dans la région et suit une démarche méthodique pour le réaliser.

- Toutefois, de nombreux spécialistes de l'Iran estiment que, même s'il déclare avoir de vastes objectifs, l'Iran n'a pas vraiment de politique régionale concrète.

- Ces experts croient que dans le contexte des querelles intestines de plus en plus nombreuses dans le pays sur les moyens à prendre et les objectifs à poursuivre dans la région, l'Iran

improvise, profite des erreurs des autres et réagit au coup par coup à l'évolution de la situation régionale.

- Plus particulièrement, les conflits internes entre les services de sécurité et de renseignement multidimensionnels et au sein même de ceux-ci, ainsi qu'entre ces services et les autres forces faisant partie du paysage politique de l'Iran, signifient que différents centres de pouvoir en Iran prennent des mesures à l'échelle de la région qui ne sont pas nécessairement le fruit de décisions stratégiques concertées ou même coordonnées.

- Même s'il a réussi à s'immiscer dans les conflits en Irak et en Syrie, l'Iran y joue surtout un rôle défensif et tente de trouver un juste milieu entre des objectifs contradictoires. Il peut sans doute maintenir ce jeu à court terme, mais à long terme, son succès est loin d'être garanti.

- Par exemple, l'Iran a besoin que l'Irak demeure faible afin de ne plus jamais constituer une menace, mais il ne peut non plus accepter l'effondrement de ce pays qui déclencherait des forces centrifuges nuisant à ses intérêts fondamentaux. C'est pourquoi certains Iraniens soutiennent le gouvernement central, alors que d'autres appuient les milices qui empêchent Bagdad d'exercer un réel contrôle sur le pays. L'Iran se pose en médiateur entre ces forces tout en attisant les conflits qui les opposent.

- Peut-il maintenir indéfiniment ce numéro d'équilibriste délicat et contradictoire? Il faut en douter. Soit un camp sortira vainqueur en Irak, ce qui pourrait avoir des conséquences graves pour l'Iran, soit les forces des deux camps, lasses d'être les pions de Téhéran, trouveront des moyens de collaborer, ce qui minerait également les intérêts de la mollarchie.

- En Syrie, l'Iran a aidé le régime Assad à survivre. Toutefois, il faut se demander quelle influence cela lui a réellement permis d'exercer. Assad s'est montré très habile à susciter des dissensions entre ses commanditaires et à jouer au plus brave avec eux étant donné qu'ils n'ont d'autre choix que de le soutenir

une fois qu'ils s'y sont engagés. L'Iran s'est peut-être effectivement enlisé dans une situation en Syrie où les rôles sont inversés, c'est-à-dire où « la marionnette contrôle le marionnettiste ».

- La rivalité croissante avec l'Arabie saoudite constitue le plus grand problème pour l'Iran dans la région. Il s'agit, d'une part, d'une rivalité de longue date (remontant à la période précédant la révolution), fondée sur des considérations matérielles (réalpolitik), entre deux États en quête d'hégémonie dans la région et, d'autre part, d'un clivage de plus en plus profond à caractère religieux entre l'islam sunnite et chiite. La plupart des experts estiment que Riyad, dans son cynisme, a alimenté le conflit sectaire beaucoup plus que l'Iran, bien que Téhéran soit loin d'être irréprochable à cet égard. On craint de plus en plus que les dimensions religieuses du conflit, que Riyad a invoquées au départ à son avantage, ne provoquent des débordements et n'en viennent progressivement à enflammer toute la région vu la colère grandissante de la population face à chaque atrocité et atrocité présumée commise par les séides d'un camp ou de l'autre.

Situation de l'Iran dans le monde

- La mise en œuvre de l'accord nucléaire, le Plan d'action global commun (PAGC), ne se fera certainement pas sans heurts. Même si les aspects techniques de l'accord sont complexes, ce sont les jeux politiques internes en Iran qui constitueront le plus grand obstacle à sa mise en œuvre, alors que divers groupes et factions rivalisent les uns avec les autres pour obtenir la suprématie.

- Ce n'est pas parce que les sanctions directement liées au dossier nucléaire ont été assouplies ou levées au fur et à mesure de la mise en œuvre du PAGC que toutes les sanctions sont tombées. En fait, d'autres sanctions seront imposées ou renforcées à mesure que différents éléments en Iran poursuivront divers programmes régionaux et autres (dont le programme de missiles balistiques). Il faut s'attendre à ce qu'une grande partie de la

population iranienne ne soit pas en mesure d'établir les distinctions nécessaires entre les sanctions imposées pour une raison et celles imposées pour une autre. Les détracteurs du PAGC en profiteront alors pour affaiblir progressivement le soutien donné à l'accord.

- Le Guide suprême demeure extrêmement prudent face à tout élargissement des relations avec l'Occident en général et les États-Unis en particulier. Il craint la « contamination » de la révolution découlant d'un affaiblissement de la « force morale » qui la soutient et de l'engagement envers l'idéal de la « résistance ». Toutefois, le phénomène a déjà commencé dans une large mesure parce que les jeunes Iraniens en ont assez et ont soif de changement.

- Alors que certains Occidentaux craignent que l'Iran ne se tourne vers la Russie et la Chine pour en faire des partenaires stratégiques, afin d'éviter d'avoir à apporter les réformes que l'Occident exigera pour qu'une véritable relation s'établisse, les deux pays lui posent de sérieux problèmes.

- Au fil des siècles, la relation entre la Russie et l'Iran a été bien plus houleuse que celle entre l'Iran et l'Occident. Il se peut que, pour des raisons largement tactiques, l'Iran veuille agir comme si la Russie était un partenaire stratégique, mais Téhéran éprouve depuis longtemps une grande méfiance à l'égard de Moscou. L'Iran reconnaît également que la Russie est un acteur fondamentalement faible sur la scène mondiale, malgré la bravade de Poutine. Ainsi, être anti-occidental en Iran n'est fondamentalement *pas* la même chose qu'être pro-Russe, bien que cela puisse sembler être le cas de temps à autre.

- La Chine est un pays avec lequel l'Iran peut faire des affaires, mais personne à Téhéran n'a l'illusion que Beijing pourrait un jour soutenir vraiment l'Iran dans quelque dossier que ce soit si celui-ci était contraire à ce que la Chine perçoit comme ses intérêts. Par ailleurs, cette dernière ne tient pas beaucoup compte des besoins de l'Iran lorsqu'elle évalue ses intérêts.

- Malgré ce pronostic généralement pessimiste, il existe une lueur d'espoir. Comme la plupart des observateurs de l'Iran se concentrent sur les élites, ils ne comprennent pas tellement l'opinion populaire. Les quelques signes qu'on perçoit à cet égard révèlent que la population est agitée et qu'elle est prête à des changements fondamentaux. Une profonde transformation est donc possible vu qu'un dialogue entre les États-Unis et l'Iran, jusque-là tabou, a été amorcé, que la logique économique porte à croire à une éventuelle ouverture de l'Iran, malgré les tentatives en vue de l'arrêter, et que les intérêts américains et iraniens dans la région convergent, du moins à certains égards, à mesure que les tensions entre les États-Unis et l'Arabie saoudite augmentent.

- Toutefois, il n'existe aucun processus concret permettant d'exploiter ces tendances de manière à déclencher un mouvement de changement irrépressible. C'est d'ailleurs exactement le genre de processus que le Guide suprême et plusieurs membres de son entourage tentent de contrer. L'avenir de la relation de l'Iran avec le monde repose sur la mesure dans laquelle l'ayatollah Khamenei arrivera à freiner le changement et sur le temps qu'il restera encore au pouvoir.

Situation économique de l'Iran

- Il reste à déterminer si la piètre performance économique de l'Iran est surtout attribuable aux sanctions qui lui ont été imposées ou à sa mauvaise gestion de l'économie et à la corruption. Si l'économie ne s'améliore pas à la suite de la levée des sanctions, les défenseurs du PAGC se trouveront dans un grand embarras. D'ailleurs, certains ultraconservateurs voient les sanctions d'un bon œil et cherchent même des moyens de favoriser l'imposition de sanctions supplémentaires afin de pouvoir les invoquer pour expliquer les problèmes économiques qui affligent l'Iran.

- À tout le moins, compte tenu de l'avenir incertain des sanctions et de la possibilité qu'elles soient rétablies, il est peu probable que des investissements à long terme soient effectués en Iran.

Les gens sont prêts à vendre des produits à l'Iran, mais très peu sont disposés à y faire des investissements à long terme de plusieurs milliards de dollars avant d'être sûrs que ceux-ci ne seront pas anéantis en cas de détérioration soudaine des relations. Ce sont exactement des investissements de ce genre dont a besoin l'Iran, surtout s'il veut moderniser ses installations vieillissantes de production pétrolière et gazière et de transport.

- Les réformes politiques et économiques sont donc inextricablement liées en Iran. Le président Rohani et ceux qui l'entourent le savent et leur programme politique le reflète d'ailleurs.

- Il existe des secteurs où une embellie économique est possible. Contrairement à la plupart des pays arabes au Moyen-Orient, l'Iran compte une véritable classe d'entrepreneurs et d'ouvriers. Le développement de celle-ci a été retardé et elle a dû survivre dans un environnement artificiel pendant des décennies, mais elle existe néanmoins et s'est révélée être résiliente au fil du temps. Si elle a l'occasion de donner toute sa mesure, elle pourrait stimuler une croissance respectable — pas assez en soi pour sortir l'Iran de la situation précaire dans laquelle il se trouve, mais quand même suffisante pour faire comprendre aux autorités que d'autres réformes économiques et politiques peuvent favoriser la prospérité.

Conclusion

- À bien des égards, l'Iran se trouve à la croisée des chemins. Des changements politiques importants sont attendus au cours des prochaines années, surtout si le Guide suprême quitte la scène. L'élément éventuellement le plus important : la population est agitée et souhaite des changements.

- Toutefois, aucun de ces facteurs en soi ne donnera lieu à de profonds changements; de puissantes forces s'y opposent d'ailleurs. Un processus concret et robuste n'a pas encore été mis sur pied pour que les défenseurs du changement puissent exploiter les tendances et mobiliser les forces disparates en

quête de changement. C'est là l'ingrédient manquant. Il est difficile de savoir quel événement ou quels développements pourraient effectivement provoquer l'étincelle nécessaire.

CHAPITRE 1

L'IRAN PEUT-IL DEVENIR « MODÉRÉ », ET QUELLES EN SERAIENT LES CONSÉQUENCES POUR L'OCCIDENT?

Sur la liste des craintes qui tourmentent ceux qui doutent de l'accord sur le nucléaire (Plan d'action globale commun, ou PAGC) avec l'Iran, un enjeu domine tous les autres. Plus encore que le temps dont l'Iran aurait besoin pour fabriquer une arme atomique, le rétablissement des sanctions ou le nombre infini de détails techniques que contiennent les 159 pages soigneusement libellées du texte publié après la conclusion de négociations tortueuses en juillet 2015, ce qui compte dans l'accord ce sont ses répercussions sur la politique postrévolutionnaire souvent imprévisible de l'Iran. Un accord élaboré dans le cadre d'un débat intense avec un vieil adversaire peut-il modifier l'essence même de la République islamique et ses relations tumultueuses avec le monde? Quel type d'Iran peut-on s'attendre à voir émerger de cette réouverture extraordinaire d'un État révolutionnaire, surtout lorsque les restrictions négociées de son programme nucléaire arriveront à expiration?

La question du régime politique iranien n'est pas abordée dans l'accord sur le nucléaire et, dans leur défense opiniâtre de l'entente, le président des États-Unis Barack Obama et d'autres représentants américains haut placés ont insisté à maintes reprises sur le fait qu'elle ne comportait aucune exigence de changement politique en Iran. Au cours d'une conférence de presse tenue à la suite de la conclusion de l'accord, le président Obama a affirmé : « Cet accord ne dépend pas d'un changement de comportement de l'Iran et n'exige pas non plus de voir l'Iran tout à coup agir comme une démocratie libérale. Il résout un problème particulier – empêcher les Iraniens de fabriquer une bombe[1]. » L'administration Obama a joué de prudence presque d'instinct pendant toute la période où elle a travaillé pour faire approuver l'entente.

Cependant, la variable la plus importante reste l'Iran lui-même. C'est lui qui décidera du succès ou de l'échec de l'entente. Si l'accord ne repose pas sur la confiance et prévoit de nombreux mécanismes pour vérifier que Téhéran respecte sa part du marché, même les activités de surveillance les plus rigoureuses ne peuvent pas assurer la pérennité d'un pacte avec un partenaire fondamentalement réticent ou déterminé à se dérober à ses obligations.

En fin de compte, c'est la nature de la République islamique qui amplifie la menace que ses ambitions nucléaires représentent et qui aiguillonne les opposants les plus tenaces à l'entente. Et c'est le gouvernement d'Iran — et non les modalités de l'accord lui-même — qui déterminera si l'entente peut lui servir de tremplin vers des possibilités de coopération dans d'autres dossiers épineux entre les deux vieux adversaires — un argument de vente implicite, mais important pour la diplomatie nucléaire. C'est la raison pour laquelle l'âpre controverse qui a éclaté à Washington après l'annonce de la conclusion de l'accord, et qui anime toujours le débat d'orientation de la politique des États-Unis à l'égard de l'Iran, dépend du pronostic sur l'avenir de l'Iran.

Pour ses détracteurs, qui voient le régime comme irrémédiablement malveillant, l'accord n'est pas suffisamment à toute épreuve. Bon nombre de décideurs américains éprouvent une méfiance instinctive à l'égard de la notion d'Iraniens modérés ou de perspectives optimistes de changement politique en Iran. D'un point de vue historique, ce n'est guère étonnant. Après tout, c'est parce qu'elle a succombé à l'appel irrésistible du renforcement de soi-disant Iraniens modérés que l'administration Reagan s'est livrée aux activités illégales et désastreuses de vente d'armes à Téhéran et en a acheminé les profits aux rebelles de l'Amérique centrale. La première administration Bush a essayé en vain de conclure une entente avec certains de ces mêmes modérés pour obtenir la libération d'otages occidentaux détenus au Liban. L'administration Clinton a elle aussi cherché à profiter de la montée des Iraniens réformateurs et multiplié les ouvertures, sans obtenir de concessions réciproques.

Pour de nombreux décideurs américains, le paysage factionnel complexe de l'Iran est semé d'embûches et dénué de promesses, qu'il s'agisse d'obtenir un changement significatif dans les dossiers qui inquiètent le plus ou d'amorcer un mouvement en vue de régler la longue brouille bilatérale. Même au moment où une nouvelle dynamique politique s'installe en Iran et où le fondement social du régime évolue considérablement, beaucoup de choses ne changent pas : le soutien que le régime apporte à des organisations terroristes, son rejet de toute possibilité de paix entre Arabes et Israéliens, son

investissement massif dans un programme nucléaire clandestin et son mauvais traitement de sa propre population. Dans cette interprétation caricaturale de l'Iran, les modérés sont représentés sous les traits de dupes ou de personnages machiavéliques, des hommes de paille souriants qui délibérément ou involontairement ont été mis de l'avant pour obtenir un allègement des sanctions et faire avancer une vile détermination à disposer de l'arme nucléaire.

Pendant ce temps, même le discours public mesuré du président Obama trahit l'espoir audacieux qui le caractérise — cet espoir qui l'a poussé pendant six ans à tenter un rapprochement diplomatique avec Téhéran, et ce, même lorsque les politiques intérieures iraniennes semblaient totalement inhospitalières. Sa démarche était fondée sur la conviction que les dirigeants iraniens pourraient être persuadés de modifier leurs politiques les plus dangereuses. Maintenant que cette supposition a été confirmée par la conclusion d'une entente, il est tentant de considérer que ce qui n'était auparavant qu'une hypothèse — l'idée que l'Iran *peut* devenir modéré — semble inévitable. Les possibilités semblent infinies : si Téhéran peut appliquer une analyse rationnelle coûts-avantages à un aspect de sa politique étrangère, pourquoi ne pourrait-il pas le faire pour d'autres?

Cet optimisme se comprend, ses attraits sont indéniables. Mais ceux qui observent l'Iran depuis suffisamment longtemps peuvent y résister à juste titre. Nous avons déjà vu une version de ce film et nous sommes presque certains que la fin sera décevante. La République islamique s'évertue à apporter des réformes depuis 25 ans — pendant presque toute son existence postrévolutionnaire —, et l'expérience a mal tourné chaque fois. La théocratie révolutionnaire de l'Iran a évolué depuis 1979, mais les aspects les plus problématiques de son idéologie et de ses institutions ont réussi à persister. Pourquoi? Et l'expérience actuelle donnera-t-elle des résultats différents?

Pour interpréter de façon réaliste la perspective d'une modération soutenue, il faut très bien comprendre le contexte historique. La République islamique a connu jusqu'ici quatre épisodes au cours desquels des mouvements politiques ont cherché à tempérer les élans idéologiques de l'État révolutionnaire, dans des directions divergentes

et avec des résultats variés. En fait, en fusionnant de façon originale des institutions théocrates et républicaines, la République islamique a enraciné la dichotomie entre autoritarisme idéologique et libéralisme dans sa structure. Lorsque Mehdi Bazargan, intellectuel religieux ayant des antécédents de technocrate, a été nommé à la tête du gouvernement provisoire postrévolutionnaire, cette institution, et de façon plus générale le pouvoir exécutif du nouvel État, s'est retrouvée minée par un conflit avec le guide spirituel de la révolution, l'ayatollah Rouhollah Khomeini, et ses plus proches conseillers.

> *(...) la République islamique a enraciné la dichotomie entre autoritarisme idéologique et libéralisme dans sa structure.*

Pendant son bref mandat, Bazargan a cherché à occuper le centre au moment où la dynamique de la concurrence au sein de la coalition révolutionnaire poussait chacun des prétendants vers les extrêmes. Sa mission était de rétablir l'autorité centrale, une tâche qui par définition supposait des délibérations, de la collaboration et de la modération — éléments qui étaient aussi caractéristiques du style politique et personnel de Bazargan. Cependant, cette façon de faire était contrecarrée en permanence par la propension de ses rivaux à emprunter des voix hiérarchiques officieuses, comme les comités révolutionnaires, les forces de sécurité et les tribunaux, ainsi que par leur tendance à se retrancher derrière un discours absolutiste. À tout propos, Bazargan se faisait couper l'herbe sous le pied et était privé de moyens. Cette expérience a discrédité le mouvement libéral réformateur en provoquant « une rupture dans la continuité de la politique axée sur la réforme et le déclin d'une culture politique dans laquelle l'idée d'une réforme de l'intérieur demeurait une option viable[7]. »

La prise de l'ambassade des États-Unis en novembre 1979, et son approbation par Khomeini, ont mis le point final à cette épreuve de force en faveur de la faction religieuse, qui a rapidement entrepris d'officialiser son interprétation d'un État islamique. Pourtant, les tensions idéologiques et la lutte pour le pouvoir à l'intérieur de la théocratie naissante ont persisté, et se sont intensifiées en fait, alors

même que Téhéran s'est rapidement retrouvé plongé dans une guerre existentielle contre son adversaire régional le plus farouche, Saddam Hussein.

En s'enfonçant dans une impasse atroce et frustrante, la guerre a peu à peu engendré de nouvelles pressions à l'intérieur du régime révolutionnaire et provoqué un blocage idéologique parallèle au sein de l'élite politique. Au fil du temps, les coûts monumentaux — sur les plans économique, politique et social — de la poursuite du conflit avec Bagdad ont contribué à enclencher un processus de rationalisation graduel et finalement incomplet de la politique et des politiques de l'Iran. Cette rationalisation, qui avait commencé avant la fin de la guerre, s'est concrétisée au moment des révisions de la constitution et de la reconfiguration bureaucratique rendues nécessaires par le décès de Khomeini un an plus tard. Ali Rafsandjani, qui a assumé le poste de président doté de nouveaux pouvoirs, était déterminé à s'appuyer sur la modération larvée déjà apparente dans les politiques intérieures économiques et sociales de l'Iran et à proposer un programme de reconstruction et de développement en bonne et due forme.

Avant de parvenir à réorienter l'État révolutionnaire, Rafsandjani devait résoudre une série de problèmes épineux : la recherche d'un équilibre avec le successeur de Khomeini, l'ancien président et ayatollah Ali Khamenei; la méfiance fermement ancrée des voisins de l'Iran et de ses partenaires commerciaux éventuels en Europe et en Asie; l'opposition politique du camp des théocrates de gauche, qui se dressait contre ses efforts pour reprendre le dialogue avec les puissances européennes et apporter des réformes économiques; l'érosion du revenu par habitant, qui avait été ramené à presque la moitié de sa valeur sous la monarchie en raison de la révolution, de la guerre et de l'explosion démographique postrévolutionnaire; un contexte géostratégique international qui évoluait rapidement, étant donné l'effondrement de l'Union soviétique et l'émergence d'un nouveau processus de paix arabo-israélien négocié sous l'égide des États-Unis.

Le programme de reconstruction a connu un bon départ, mais une combinaison d'obstructionnisme factionnel, de bas prix du pétrole et d'erreurs sur le plan économique en ont atténué les premiers succès. La demande jusque-là contenue de biens de consommation et l'aversion des théocrates pour l'emprunt à long terme ont créé une tempête parfaite : une crise de la dette à court terme qui a alimenté des taux d'inflation déjà élevés et dissuadé l'investissement étranger pendant que la corruption semblait proliférer. Les solutions privilégiées par le président — comme utiliser les institutions non élues du régime pour atténuer l'influence de ses rivaux de gauche — n'ont protégé que légèrement son programme, et ses projets plus audacieux, dont une tentative de plaire à Washington au moyen d'investissements en amont dans le secteur pétrolier, n'ont rien donné en raison des craintes croissantes que suscitait le soutien apporté par l'Iran au terrorisme au Moyen-Orient.

Les tribulations de la présidence de Rafsandjani ont joué un rôle de premier plan dans l'évolution subséquente de l'Iran. Les désaccords entre Rafsandjani, architecte et principal défenseur des réformes, et la gauche islamique, qui demeurait profondément attachée aux politiques État-centriques et considérait le capitalisme comme une trahison des idéaux de la révolution, ont aidé à réorganiser le champ de bataille idéologique de l'État révolutionnaire. S'étant soudainement retrouvée reléguée en marge de l'État qu'elle avait aidé à créer, la gauche islamique iranienne a commencé à réévaluer son œuvre et à planifier son retour au pouvoir. Ces tensions ont semé les graines de la première réévaluation sérieuse des principes de l'État islamique iranien.

Le mouvement qui s'est enclenché autour de la gauche réimaginée est à l'origine de la troisième expérience de la République islamique en vue de limiter les impératifs idéologiques de l'État révolutionnaire. Les politiciens qui ont pris la tête de ce qui allait rapidement être connu sous le nom de mouvement réformateur iranien étaient au départ de fidèles partisans du régime islamique — des participants enthousiastes à la révolution frustrés de voir l'État en pleine dérive autocratique. Les dirigeants du mouvement réformateur n'ont ni rejeté la prémisse fondamentale du régime islamique ni cherché à

abolir celui-ci en bloc. Ils voulaient plutôt réhabiliter la République islamique en instituant ses garanties limitées de liberté, d'égalité et d'un gouvernement représentatif.

C'étaient là les slogans de la campagne de Mohammad Khatami, candidat singulier à l'élection présidentielle de 1997, qui a décollé subitement et fini par l'emporter sur le successeur présomptif plus conservateur de Rafsandjani. Pendant sa présidence, Khatami a pour la première fois étendu le débat sur la transformation du pacte politique de la République islamique bien au-delà de l'élite du régime et, comme il pouvait compter sur 20 millions de votes populaires, a assis ses deux mandats sur un puissant message implicite.

Pour Khatami et les siens, le moyen le plus efficace de corriger les faiblesses du régime était de se concentrer sur la primauté du droit. Leur lecture libérale de la constitution iranienne a facilité une augmentation de 400 pour 100 du nombre des agences de presse du pays au cours des premières années au pouvoir de Khatami, ce qui a aidé à repolitiser une nouvelle génération d'Iraniens et à remettre en question les oligarchies et les orthodoxies dominantes. L'insistance sur la primauté du droit a permis la tenue d'une enquête sur la mystérieuse guerre menée par les services de renseignement contre les dissidents et un certain refoulement de la violence aveugle perpétrée par les forces de sécurité du pays. En mettant en œuvre des dispositions de la constitution longtemps négligées pour les élections locales, Khatami a élargi les appuis des institutions démocratiques à l'échelle nationale et dispersé une partie des pouvoirs du centre vers les provinces de l'Iran. Il a cherché à contenir le pouvoir judiciaire, a renforcé le rôle de supervision de l'organisme élu chargé de choisir le Guide suprême de l'Iran et a doté le poste de président de nouveaux pouvoirs.

Bon nombre des projets des réformateurs ont été repoussés ou annulés par les défenseurs orthodoxes du régime qui avaient toujours en mains les principaux leviers du pouvoir, dont le système judiciaire, les forces de sécurité et les voyous dans les rues. La futilité apparente des efforts des réformateurs face aux contre-réactions des conservateurs a exacerbé le mécontentement de la population à l'égard

du rythme des changements sous Khatami. De plus, comble de l'humiliation, les adversaires des réformateurs ont reproduit leur déploiement de médias ainsi que leur stratégie calculée d'utiliser les institutions électorales de la République islamique dans un but partisan.

Si Khatami a été perçu comme trop mesuré dans son empressement à refouler les saboteurs, la quatrième et dernière bataille pour faire avancer la modération a commencé au moment où des manifestations publiques ont éclaté et où le premier mouvement d'opposition autochtone sérieux depuis les premières années de la République islamique a vu le jour. La réélection contestée de Mahmoud Ahmadinejad pour un deuxième mandat comme président de l'Iran en 2009 a galvanisé un plus grand nombre d'Iraniens — jusqu'à un million de personnes auraient participé à certaines des premières manifestations selon des estimations — qu'en tout autre temps depuis la révolution elle-même. Contrairement aux trois premiers épisodes visant à modérer l'État islamique, le Mouvement vert n'était dirigé qu'indirectement par des acteurs de l'élite politique : les gagnants putatifs de la course, les candidats réformateurs Mir Hossein Moussavi et Mehdi Karoubi, ont aidé à animer la première étape cruciale de la descente dans la rue, mais l'activisme était principalement fondé sur une mobilisation des citoyens ordinaires. Cependant, si les manifestations de 2009 visaient à restaurer la légitimité des institutions électorales de l'Iran au moyen de pressions populaires, elles ont été réprimées haut la main.

Chacun de ces épisodes a joué un rôle dans le processus d'évolution de la société de la République islamique. Pourtant, individuellement, aucune de ces quatre tentatives de changement de l'intérieur du système ne peut être considérée comme réussie. Un examen de ces pages de l'histoire donne à penser qu'au moins quatre facteurs fondamentaux ont limité chacun de ces efforts en vue de modifier le système iranien de l'intérieur.

Le premier facteur est d'ordre structurel et à de nombreux égards surpasse tous les autres. La République islamique n'est pas un système autoritaire typique. Fondamentalement, le système de gouvernance

postrévolutionnaire de la République islamique fausse tous les résultats en faveur d'un contrôle autoritaire, parce que les limitations délibérées du régime en place dressent des obstacles insurmontables à la réforme des politiques ou des institutions. Pour demeurer politiquement viable dans la République islamique, il faut se soumettre à l'hégémonie incontestée du Guide suprême, qui reste réticent à envisager une délégation significative de ses pouvoirs ou la transformation d'autres éléments essentiels du régime théocratique. C'est un peu le dilemme du prisonnier : les défenseurs du changement doivent respecter les règles du jeu, notamment la fidélité au *velayet-e faqih-ye motlaq* (tutelle absolue du docte). La moindre entorse entraîne une peine de prison ou l'exil — et la perte concrète de sa raison d'être sur le plan des résultats politiques dans l'Iran contemporain.

> *(...) le système de gouvernance postrévolutionnaire de la République islamique fausse tous les résultats en faveur d'un contrôle autoritaire (...)*

Cependant, en pratique, le respect des règles du jeu fait perdre la partie aux modérés et aux réformateurs. Le solide système électoral de l'Iran a tendance à concentrer ses ressources et ses énergies sur l'objectif distinct de garantir la victoire dans les boîtes de scrutin. Les forces qui sous-tendent le mouvement réformateur, par exemple, consacrent énormément de temps et d'énergie à élaborer des stratégies en vue d'exercer davantage d'influence sur diverses institutions électorales et de renforcer ces mêmes institutions : mettre en œuvre une stratégie afin d'éviter les disqualifications, peaufiner leurs messages, établir une liste de candidats et chercher à aplanir par la voie législative les obstacles au pouvoir de diverses institutions représentatives.

En fait, les solutions électorales ne peuvent pas obliger le système républicain hybride de l'Iran à obtenir des résultats précis : leur capacité de modeler les politiques courantes reste explicitement et absolument limitée. Plus particulièrement, le recours à la force, tant judiciaire qu'extrajudiciaire, demeure presque totalement hors de portée des institutions élues — ce qui signifie que les modérés ne

peuvent ni imposer des peines à leurs adversaires à l'intérieur du système politique ni protéger leurs propres rangs contre l'utilisation de mesures coercitives ou la menace de recourir à de telles mesures.

Si la structure du pouvoir en Iran a tendance à compromettre le changement graduel, les tactiques adoptées par les partisans des deux côtés du débat le font aussi. Les acteurs politiques iraniens qui s'intéressent à l'évolution libérale du système ont privilégié l'art du possible, tant comme moyen d'assurer leur permissibilité à l'intérieur des paramètres étroits du discours politique toléré que pour éviter de gonfler les attentes de la population. Ils ont été sélectifs, concentrant leurs efforts sur des secteurs limités — comme les politiques économiques, dans le cas de Rafsandjani, ou les réformes progressives, pendant la présidence de Khatami. À l'intérieur de ces horizons limités, ils ont obtenu certains résultats. Toutefois, ces réformes ciblées ne sont pas parvenues à s'imposer dans les institutions ou à susciter un mouvement populaire capable d'habiliter un programme de changement plus large ou systémique.

Dans l'intervalle, ils constatent chez les opposants au changement une volonté apparemment illimitée d'avoir recours à tous les moyens nécessaires pour affirmer leur prééminence et bloquer les réformes. Leurs opposants ont une longue expérience de la provocation de crises comme moyen de renforcer la ferveur révolutionnaire — par exemple, le prononcé d'une fatwa condamnant à mort l'écrivain britannique Salman Rushdie pour son roman *Les Versets sataniques* en 1989, la démagogie délibérée de Mahmoud Ahmadinejad lorsqu'il est question d'Israël et de l'Holocauste ou même l'incendie criminel de l'ambassade de l'Arabie saoudite à Téhéran en 2016. En ravivant les violences idéologiques, ces épisodes ont entraîné un renforcement-réflexe du statu quo et, ce faisant, ont conféré l'avantage aux partisans de la ligne dure aux dépens de leurs adversaires factionnels.

De plus, les opposants au changement ont prouvé qu'ils sont capables d'employer des méthodes extrémistes pour bloquer tout changement important de l'équilibre du pouvoir politique. Modérés et réformateurs ont été les victimes d'habiles campagnes de diffamation, de « sales tours » politiques, de procédures de destitution, de poursuites, de

harcèlement et d'intimidation et même de violence meurtrière. Au début de sa présidence, Khatami regrettait d'avoir à faire face à une nouvelle crise tous les neuf jours et, malgré la prolifération des attaques de l'intérieur contre ses partisans et son programme, il n'a jamais réussi à concevoir une stratégie efficace pour repousser ou vaincre ses adversaires.

Deuxièmement, comme le bref rappel historique présenté ci-dessus le montre bien, la cause du changement graduel ou de la modération semble bénéficier de vastes appuis, mais ne s'est pas révélée suffisamment solide en fin de compte pour influencer les opposants aux réformes ou à la modération. Un peu de démocratie peut être une chose dangereuse : les connaissances et l'activisme politiques sont orientés vers les voies disponibles. Les Iraniens ont tendance à évacuer leurs frustrations politiques en s'en prenant aux acteurs politiques qui sont les plus facilement accessibles, et ont ainsi à maintes reprises perdu la foi dans les dirigeants qu'ils avaient élus, qui leur avaient promis un changement, mais qui n'ont pas réussi à remplir toutes leurs promesses.

Rafsandjani et Khatami ont tous les deux accédé à la présidence soutenus par de fortes majorités, et leurs politiques de réforme économique et de libéralisation sociopolitique ont semblé leur attirer le soutien d'une grande partie de la population iranienne. Pourtant, ils ont tous les deux connu des baisses soudaines et importantes de popularité qui ont menacé leur deuxième mandat électoral et même essuyé des revers encore plus spectaculaires sur le plan du soutien de la population avant de quitter leurs fonctions. Même maintenant, certains indices donnent à penser qu'un phénomène semblable affecte la présidence de Hassan Rohani.

Le troisième obstacle à la modération au sein de la République islamique est simplement la tendance des événements à devancer les meilleures intentions et les stratégies les plus habilement conçues en vue de contribuer au changement de l'intérieur du système. Une réforme ne peut pas se produire en vase clos et, à plusieurs reprises, les réalités d'une région en pleine tourmente ont influencé, bouleversé ou renversé les plans établis ou en ont détourné l'attention. Les acteurs

politiques sont alors contraints de se retourner pour s'adapter à des faits nouveaux qu'ils ne pouvaient pas prévoir lorsqu'ils ont entrepris leurs efforts pour apporter un changement.

La fin de la guerre froide, l'invasion du Koweït par l'Irak, la crise économique en Asie, les attentats du 11 septembre 2001 et les interventions militaires de Washington à la suite de ceux-ci, la Grande Récession et l'émergence de l'État islamique en Irak et au Levant (EIIL) — chacun de ces faits nouveaux a pris les dirigeants iraniens au dépourvu et les a obligés à s'adapter et à se réorienter. La nécessité de revoir leurs stratégies afin de tenir compte de nouvelles circonstances souvent variables et incertaines semble avoir diminué la capacité des modérés et des réformateurs de défendre leurs programmes initiaux.

Enfin, même si tout le monde s'attendait officieusement à ce que le dénouement de l'impasse nucléaire et la levée des sanctions multilatérales renforcent les modérés iraniens, cette hypothèse semble fondée sur un faux raisonnement. Un examen attentif de l'histoire de l'Iran postrévolutionnaire n'offre aucune preuve d'une corrélation directe entre la croissance ou la libéralisation économique et le changement politique, du moins à court terme. Divers facteurs peuvent expliquer cette déconnexion apparente : les distorsions de la volatilité des prix des exportations de l'Iran, dominées par les ressources; l'intensité de capital des plus grands secteurs de l'économie iranienne; la persistance de la corruption; le décalage avant que les investissements commencent à avoir une incidence sur les attentes et les portefeuilles; la répression des mouvements syndicaux et d'autres groupes sociaux qui pourraient profiter des réformes économiques — entre autres.

La conclusion simple que l'on peut tirer de 37 ans à essayer tour à tour la modération politique et la réforme économique, c'est que l'expérience de l'Iran est conforme aux tendances observées de façon plus générale au Moyen-Orient : les facteurs économiques peuvent favoriser le succès parce qu'ils facilitent la transition visant à sortir de l'autoritarisme, mais ils ne constituent ni une panacée ni une condition préalable à la libéralisation politique[3].

CHAPITRE 2

LES FORCES QUI INFLUENCENT LA VIE POLITIQUE EN IRAN

Un paysage politique déconcertant

Les décomptes des récentes élections législatives en Iran étaient déroutants. Ils variaient d'une agence de presse à une autre. Si certaines[4] ont indiqué que les partisans du président Hassan Rohani, ou les soi-disant courants modérés de la politique iranienne, avaient remporté 143 des 290 sièges que compte le Parlement, d'autres[5] parlaient plutôt de 122. Indépendamment des statistiques, les observateurs traditionnels ont eu de la difficulté à interpréter les résultats. La plupart ont choisi d'annoncer le triomphe électoral des modérés, bien qu'ils aient signalé auparavant l'élimination de presque tous les candidats modérés de la liste électorale[6]. Deux problèmes étroitement liés expliquent ces divergences : a) l'absence d'un système rigide de partis en Iran, qui a donné lieu à un paysage factionnel changeant et b) une typologie périmée qui n'arrive pas à rendre compte des fissures bien réelles et en constante évolution dans la politique iranienne. Les politiciens — qui sont, parfois, soutenus par plus d'un camp politique — ne sont pas regroupés en catégories fermées et distinctes, mais passent plutôt d'une faction à une autre au fil du temps. Des coalitions politiques sont formées et souvent dissoutes à chaque élection, les factions se redivisant pour améliorer leur succès électoral. N'ayant ni programme politique cohérent ni membres à l'exception de leurs fondateurs, elles sont à peine plus que des instruments pour les blocs de l'élite, avec des alliances changeantes fondées sur des constellations d'intérêts à court terme.

Le jargon politique propre à l'Iran ajoute à la confusion. La dichotomie réformateurs-conservateurs, souvent utilisée simplement pour faire la distinction entre ceux qui croient en un changement rapide plutôt qu'en un changement graduel ou en une absence de changement, respectivement, n'est plus pertinente. L'ancien président Mahmoud Ahmadinejad, souvent qualifié de conservateur à tous crins, est allé considérablement plus loin que son prédécesseur, le « réformateur » Mohammad Khatami, dans la transformation des institutions du pouvoir exécutif et la réforme de l'économie, particulièrement au moyen d'un vaste programme de privatisation et d'élimination des subventions de l'État. Certaines factions qui ont été qualifiées d'« extrémistes » sont en fait opposées à tout changement radical.

Les groupes qui préconisent des réformes radicales sont souvent appelés « modérés » parce qu'ils souscrivent à une politique étrangère relativement conciliante et à des normes sociales assez libérales. L'étiquette « modéré » est aussi attribuée à certains politiciens centristes, comme l'ancien président Ali Rafsandjani et le président en exercice Rohani, dont les politiques étrangères sont aussi conciliantes que celles des réformateurs, mais qui sont plus conservateurs en matière de politiques sociales.

Les élections législatives de février 2016, au cours desquelles d'importantes personnalités politiques, comme le centriste Rohani (autrefois conservateur), le réformateur Khatami et le président du Parlement, le conservateur Ali Larijani (autrefois ultraconservateur), se sont toutes regroupées dans le même camp et opposées aux soi-disant partisans de la ligne dure, mettent ainsi en évidence les insuffisances de la classification des factions en Iran.

Les véritables positions des différentes factions

Le clivage central entre les factions iraniennes témoigne de la dualité dont est imprégné le tissu de la République islamique : un mélange incongru de souveraineté populaire et d'autorité religieuse. Depuis 1979 en Iran, un énorme gouffre sépare les théocrates, qui croient que le gouvernement doit sa légitimité à la divine providence, des républicains, qui estiment que la volonté populaire est une source de pouvoir plus importante. Sous les auspices du charismatique père fondateur de la révolution, l'ayatollah Rouhollah Khomeini, les théocrates ont réussi à éliminer les partisans du républicanisme, qui étaient pour la plupart des jacobins laïques de gauche. Après le décès de Khomeini en 1989, les théocrates se sont divisés en deux groupes : les pragmatiques, qui visaient la stabilité et la reconstruction après une décennie de tourmente révolutionnaire et de guerre avec l'Irak, et les radicaux, qui défendaient une économie étatiste et une politique étrangère agressive. Les révisions de la constitution qui ont fait bifurquer le régime politique ont aussi causé des frictions de plus en plus importantes entre le Bureau du nouveau Guide suprême, l'ayatollah Ali Khamenei, et le président de l'époque, Rafsandjani. Les tensions ont atteint leur paroxysme au cours de l'élection présidentielle

de 1997, qui opposait le choix de Rafsandjani, Khatami, aux théocrates qui cherchaient à concentrer le pouvoir dans le Bureau de l'ayatollah Khamenei. Khatami l'a emporté, et le clivage a poussé de plus en plus Rafsandjani, éminence grise de la République islamique, vers le républicanisme.

Lorsque Khatami, républicain pragmatique, s'est révélé incapable d'affaiblir l'influence d'organismes théocrates comme le Conseil des gardiens, les frustrations de la population ont contribué à la montée des républicains radicaux, qui ont remporté les élections législatives en 2000. Leur offensive en vue d'obtenir des réformes sociopolitiques rapides a entraîné une contre-offensive des courants tout aussi radicaux du camp théocrate. En 2004 et 2005, les théocrates radicaux, dirigés par Ahmadinejad, se sont emparés du parlement et de la présidence. Ils ont marginalisé et finalement éliminé les républicains radicaux au cours de la répression qui a suivi l'élection présidentielle fortement contestée de 2009. Mais, sous leur domination, l'économie s'est paralysée et le pays s'est retrouvé à deux doigts d'un affrontement militaire pendant la crise du nucléaire, ce qui a ouvert la voie au retour des républicains pragmatiques, sous la houlette de Rohani, en 2013.

Le système de gouvernance de la République islamique trahit lui aussi sa nature binaire. Les principales caractéristiques républicaines sont le président et le parlement monocaméral élus au suffrage universel. Cependant, divers organismes théocrates ont droit de regard sur eux, le plus éminent étant le Bureau du Guide suprême, qui a le dernier mot pour toutes les affaires d'État. L'Assemblée des experts, composée de 88 juristes musulmans, choisit et théoriquement supervise le Guide. D'autres organismes tutélaires exercent une surveillance sur les élus des pouvoirs exécutif et législatif, principalement dans le but de préserver la nature théocratique du régime. Le plus important d'entre eux est le Conseil des gardiens, qui examine toutes les lois et les dossiers de tous les candidats aux élections. Une surveillance est également exercée par les organismes de concertation et d'arbitrage, comme le Conseil de discernement, qui règlent les différends et arbitrent les dossiers dans lesquels une décision de l'Assemblée législative se heurte au veto du Conseil des gardiens.

Les quatre quadrants de la politique iranienne

Un système de classification bidimensionnel constitue une typologie plus adéquate pour analyser les groupes politiques. La première dimension permet de faire la distinction entre les différentes sources de légitimité. À une extrémité du spectre se trouvent les théocrates, qui, en se fondant sur le principe du *velayat-e faqih* (« gouvernement du docte »), estiment que la divine providence est la principale source de pouvoir dans le régime. À l'autre extrémité se trouvent ceux pour qui la légitimité n'est pas uniquement conférée par Dieu, mais repose plutôt sur la volonté du peuple. La deuxième dimension oppose les pragmatiques, qui cherchent à ajuster peu à peu le statu quo, aux radicaux, qui soit veulent un retour rapide aux principes originaux de la révolution soit ont de forts penchants révisionnistes. Réunis, ces axes dessinent les quatre quadrants politiques suivants.

- Les *théocrates pragmatiques* croient à la gouvernance par la volonté divine, prônent la libéralisation économique, adoptent des normes sociales musulmanes conservatrices et voient une incompatibilité inévitable entre l'Iran et l'Occident. Ils constituent la vieille garde de la République islamique et dominent la majorité des institutions non élues de l'Iran.

- Les *théocrates radicaux* croient aussi en la divine providence, mais appuient des politiques économiques populistes, étatistes et redistributives afin d'assurer la justice sociale. Ils adhèrent aussi aux mœurs musulmanes restrictives et mènent une politique étrangère conflictuelle fondée sur une bataille existentielle gagnants-perdants avec l'Occident et sur l'exercice d'une hégémonie sur la région.

- Les *républicains pragmatiques* mettent l'accent sur la constitution et les institutions élues de l'Iran plutôt que sur le pouvoir divin. Ils préconisent une économie de marché dont l'industrialisation est pilotée par l'État, appuient les libertés culturelles dans le respect des normes musulmanes et souscrivent à l'interdépendance régionale, aux relations avec l'Occident et à l'intégration dans l'économie mondiale.

- Les *républicains radicaux* croient très fermement en la volonté du peuple, telle qu'exprimée lors des élections. Ils affirment que l'autorité du Guide suprême devrait être subordonnée à la constitution. Ils soutiennent une économie de marché, ont des opinions libérales sur les enjeux sociaux et défendent une politique régionale de coopération et une politique étrangère modérée, axée sur la normalisation des relations avec l'Occident.

Le paysage politique actuel est le produit de trois décennies de métamorphoses, ponctuées par des changements marqués à certains moments qui ont reconfiguré la carte politique. Au lendemain de l'accord sur le nucléaire de juillet 2015, beaucoup espéraient — et certains craignaient — que les élections doubles de 2016 au parlement et à l'Assemblée des experts soient un autre de ces moments pivots qui réorganisent le système.

Un parlement plus républicain

Le scrutin législatif a été tenu à un moment sensible. À la suite de la signature de l'accord nucléaire (Plan d'action global commun, ou PAGC), les théocrates craignaient que la victoire de Rohani dans le secteur de la politique étrangère ne contribue au succès électoral des républicains, ce qui les mettrait en position de force à l'Assemblée législative et, pire que tout, permettrait aux républicains radicaux de revenir discrètement sur la scène politique. Le résultat contraire aurait pu transformer le président en un canard boiteux pour le reste de son mandat, compromettant ainsi ses chances de réélection en 2017. La levée des sanctions six semaines avant les élections a encore fait monter les enchères, représentant une menace pour les intérêts en place et remettant en question les priorités — les enjeux sur lesquels le parlement a autorité.

Le Conseil des gardiens a décidé de lui-même d'empêcher une victoire républicaine écrasante et un retour des républicains radicaux au parlement. Il a rejeté près de 58 pour 100 du nombre record de 12 123 candidatures au parlement au premier tour et a empêché plus de 95 pour 100 des candidats républicains radicaux de se présenter. Ces décisions ont suscité un tollé. Rohani et Larijani ont réussi à

persuader le Conseil de rétablir 1 500 candidatures de personnes ayant des affiliations politiques variées, ce qui a ramené le taux de disqualification à 49 pour 100. Pourtant, comme ils manquaient de candidats bien connus dans certaines villes et de représentation suffisante un peu partout au pays, les républicains ont été contraints d'adopter une tactique électorale novatrice : publier une liste de leurs candidats préférés, sur laquelle figuraient non seulement des républicains pragmatiques, mais aussi des théocrates pragmatiques, afin de battre les théocrates radicaux qui faisaient obstruction au programme de Rohani.

Leur plan a fonctionné remarquablement bien. Dans certaines grandes villes, comme Téhéran, ils ont obtenu une victoire écrasante en remportant les 30 sièges prévus pour la capitale dès le premier tour, tenu le 26 février 2016. Dans les régions rurales et les centres religieux, comme Qom et Machhad, les théocrates ont eu plus de succès. Un scrutin de ballottage a été tenu le 28 avril pour les 68 candidats qui n'avaient pas réussi à obtenir plus de 25 pour 100 des votes au premier tour. Comme à peine 26 pour 100 des députés ont été réélus, les élections ont modifié radicalement la composition du parlement et fait pencher la balance du pouvoir en faveur des républicains. D'après les résultats définitifs, les 290 sièges de l'Assemblée législative ont été répartis de la façon suivante : 123 républicains (presque tous pragmatiques), 80 théocrates (pour la plupart pragmatiques, mais aussi quelques radicaux) et 84 indépendants — sans affiliation politique perceptible.

Pour Rohani, il s'agissait certainement d'un résultat satisfaisant. Les républicains ont gagné du terrain sur la scène politique et évincé les principaux théocrates radicaux. Cependant, leur capacité d'obtenir une majorité effective dépendra de la position qu'adopteront les indépendants. Ces derniers ont tendance à s'unir en blocs politiques uniquement après la convocation d'un nouveau parlement. Rohani pourrait profiter du fait qu'il tient les cordons de la bourse pour en attirer quelques-uns dans un bloc républicain, mais rien ne prouve qu'il pourrait compter sur eux pour constituer une majorité absolue. Les indépendants pourraient former leur propre bloc ou diviser l'Assemblée législative en blocs de poids semblables, créant ainsi un

parlement sans majorité qui ralentirait — au lieu de faciliter — le processus décisionnel, du moins sur les enjeux sur lesquels le consensus des élites est limité. Autrement, les indépendants pourraient voter au cas par cas, vraisemblablement en soutenant les républicains pour les politiques économiques et en se rangeant du côté des théocrates pour les enjeux sociopolitiques.

Même si le prochain parlement devait se retrouver résolument sous l'autorité des républicains, les institutions gouvernementales de l'Iran ne travailleraient pas nécessairement en harmonie. Pendant le premier mandat de Khatami, les pouvoirs législatif et exécutif étaient tous les deux entre les mains de ses alliés républicains, et pourtant leurs réformes ont été entravées par le Conseil des gardiens dominé par les théocrates. Par contre, le gouvernement théocrate d'Ahmadinejad qui lui a succédé était la plupart du temps à couteaux tirés avec le parlement dominé par les théocrates en raison de querelles de factions. Néanmoins, comme les plus ardents détracteurs du PAGC ont été évincés, l'Assemblée coopérera probablement davantage pour la mise en œuvre de l'accord. Ce n'est toutefois pas comme si les républicains avaient obtenu un chèque en blanc pour faire avancer le programme de Rohani. En raison d'intérêts bien établis et de points de vue divergents, même la coopération de ce parlement plus amical pour mettre en œuvre les réformes économiques de Rohani ne doit pas être tenue pour acquise. En ce qui a trait à presque toutes les grandes décisions stratégiques, des enjeux économiques et sociopolitiques aux relations avec l'Occident, la classe politique est profondément divisée et ces différences feront surface. Rohani a davantage le vent dans les voiles depuis les élections, mais il devra naviguer sans cesse entre les écueils partisans, avec les républicains, et le voyage s'annonce plutôt difficile.

Une Assemblée des experts tout aussi théocrate

Les républicains représentaient une menace encore plus grande pour l'Assemblée des experts. S'ils avaient réussi à augmenter la taille de leur minorité actuelle (25 votants), dirigée par Rafsandjani, ils auraient exercé davantage d'influence sur le choix du successeur de l'ayatollah Khamenei, qui nécessite un vote à la majorité des deux tiers (59 voix).

L'impossibilité de choisir un nouveau Guide entraînerait le transfert automatique de ses pouvoirs à un conseil de direction — option préconisée récemment par Rafsandjani et visant à diluer le pouvoir du Guide suprême et à affaiblir les théocrates. Étant donné ces craintes, le Conseil des gardiens a effectué un filtrage plus rigoureux des dossiers des candidats à l'Assemblée, allant jusqu'à disqualifier Hassan Khomeini, petit-fils populaire du fondateur de la République islamique et personnalité étroitement alignée sur les républicains pragmatiques. Il était l'un des 472 candidats — parmi lesquels se trouvaient d'importants religieux et les 16 femmes qui s'étaient portées candidates — dont le Conseil des gardiens a refusé les qualifications. Avec un taux de disqualification de 75 pour 100, la concurrence n'a pas pu s'exercer dans six des 31 provinces de l'Iran, où il n'y avait qu'un seul nom sur le bulletin de vote.

Comme il fallait s'y attendre, les résultats n'ont pas modifié l'équilibre des pouvoirs à l'Assemblée : les théocrates représentent encore près de 73 pour 100 de l'organisme. Cependant, les théocrates radicaux ont subi une importante défaite symbolique à Téhéran, où des dirigeants républicains pragmatiques, Rafsandjani et Rohani, ont terminé en première et en troisième places respectivement, alors que deux des trois religieux théocrates radicaux les plus en vue (les ayatollahs Mohammad Yazdi et Mohammad Taqi Mesbah Yazdi) n'ont pas été réélus, tandis que le troisième, le chef du Conseil des gardiens, l'ayatollah Ahmad Jannati, a tout juste réussi à se faire réélire. Pourtant, ce dernier a ensuite remporté par 51 voix l'élection interne à l'Assemblée dont il est devenu le nouveau président. Son élection a démontré que les théocrates contrôlent encore bien la situation et n'ont pas l'intention de faire davantage de place à Rafsandjani et à ses alliés républicains.

La sempiternelle querelle

La rivalité entre les factions républicaines et théocrates n'est ni nouvelle, ni limitée aux élections de 2016. Au fil des ans, les deux camps ont dominé tour à tour la présidence et l'Assemblée législative, mais la mainmise des théocrates pragmatiques sur les institutions non élues et leurs mécanismes d'exclusion éprouvés pour obtenir les

résultats voulus aux élections empêchent les factions républicaines de s'imposer. Si les forces radicales des deux camps qui ont enfreint les limites à ne pas dépasser ont été repoussées en marge du système politique, les théocrates ne peuvent se permettre ni d'éliminer le républicanisme — auquel bon nombre des technocrates et des pères fondateurs du régime adhèrent — ni d'approuver un mouvement dans cette direction. Pour demeurer stable, le système réussit, parfois avec beaucoup de difficulté, à répondre aux attentes des éléments républicains et théocrates. Le Guide suprême, qui en théorie est au-dessus de l'arène politique, assure cet équilibre précaire. Son rôle d'arbitre en chef est au cœur du maintien de la stabilité du régime.

> *(...) la mainmise des théocrates pragmatiques sur les institutions non élues et leurs mécanismes d'exclusion éprouvés pour obtenir les résultats voulus aux élections empêchent les factions républicaines de s'imposer.*

La grande inconnue reste à savoir ce que réserve l'avenir. Le prochain test important sera le scrutin présidentiel de 2017. Les élections législatives annoncent souvent les résultats de l'élection présidentielle subséquente. Les résultats des élections de cette année ont probablement attisé les craintes des théocrates et leur motivation à empêcher Rohani et les républicains d'obtenir un deuxième mandat. Les différences marquées entre le président et le Guide suprême sur les priorités économiques, la représentativité du système politique, la primauté du droit et les normes culturelles fourniront amplement de munitions aux adversaires de Rohani. De leur côté, les républicains peuvent espérer compter sur une amélioration possible du bien-être économique de l'électorat au cours des prochains mois (quoique pas à la hauteur des attentes élevées de la population), une meilleure coordination, davantage de cohésion, ainsi que leur habileté à utiliser des techniques de campagne modernes pour mobiliser leur base.

Le résultat de l'élection de 2017 est important non seulement parce qu'il déterminera qui sera le prochain occupant du bureau présidentiel à Téhéran, mais aussi la faction qui aura la mainmise sur le pouvoir exécutif lorsque la question de la succession de l'ayatollah Khamenei

pourrait se poser. Étant donné le pouvoir démesuré du Guide suprême, cette transition plus que toute autre définira le futur équilibre des pouvoirs entre les factions théocrates et républicaines en Iran, la trajectoire politique de la théocratie moderne iranienne et, par extension, le rôle du pays dans la région ainsi que ses relations avec l'Occident.

CHAPITRE 3

COMMENT LE PROCHAIN GUIDE SUPRÊME POURRAIT-IL ÊTRE CHOISI?

En 2014, le deuxième Guide suprême de l'Iran, l'ayatollah Seyed Ali Hosseini Khamenei, a subi une intervention chirurgicale pour un cancer de la prostate. Cette nouvelle a fait courir une foule de rumeurs sur l'avenir de la République islamique et sur sa situation si l'ayatollah Khamenei ne devait pas se remettre. Deux ans plus tard, et après les élections de février 2016, le malaise persiste : qui deviendra le prochain Guide suprême de l'Iran?

Le Guide suprême décide de l'orientation de la République islamique d'Iran. Il est la principale personnalité politique du pays et possède de vastes pouvoirs, dont celui de commander les forces armées iraniennes. Il arbitre les différends entre les diverses factions de l'élite politique iranienne, responsabilité qui est devenue de plus en plus pénible au cours des dernières années. Il n'est pas le seul décideur, mais c'est lui qui a le dernier mot. Son rôle est d'unifier les divers centres du pouvoir et de rendre plus cohérents les résultats stratégiques. Les principaux objectifs de Khamenei sont de préserver son héritage et d'assurer la survie de la République islamique.

Jusqu'ici, l'Iran n'a connu qu'une seule succession, qui ne s'est pas déroulée conformément aux règles clairement définies dans la constitution. Par conséquent, comme c'est à peu près toujours le cas dans les élections iraniennes, il est impossible de prédire les lendemains du décès du Guide suprême ou les résultats du processus de succession. Quelques scénarios peuvent cependant être esquissés.

La procédure de nomination et l'Assemblée des experts

L'article 5 de la constitution iranienne crée le poste du Guide suprême, et l'article 110 énumère ses vastes pouvoirs. Le titulaire peut compter sur l'appui du Bureau du Guide suprême et les avis du Conseil de discernement. D'après la constitution, le Guide suprême doit être un chiite de haut niveau ayant la plus vaste connaissance possible de la loi religieuse. En théorie, il doit convenir au peuple et comprendre la politique et les politiques. En réalité, il doit convenir à l'élite politique des nombreuses sphères du pouvoir en Iran.

L'Assemblée des experts est l'organisme qui choisit le Guide suprême et qui peut le destituer (quoiqu'en pratique il est peu probable qu'elle le fasse de nos jours). L'Assemblée est un conseil de 88 membres, élus tous les huit ans. Le Conseil des gardiens est une entité de 12 membres nommés par le Guide suprême et chargés de vérifier les qualifications religieuses des membres de l'Assemblée des experts et du Parlement. Il ne suffirait donc pas que les candidats satisfassent à toutes les exigences politiques : ils doivent aussi respecter les critères politiques des autorités du régime.

La procédure de nomination décrite n'a encore jamais été appliquée. En 1985, le Guide suprême de l'Iran de l'époque, l'ayatollah Rouhollah Khomeini, avait désigné l'ayatollah Hossein Ali Montazeri pour lui succéder. Cependant, l'appui de l'ayatollah Montazeri pour un *velayat-e-faqih*[7] démocratique et ses critiques du régime ont amené l'ayatollah Khomeini à l'écarter.

Après le décès de l'ayatollah Khomeini en 1989, l'*hodjatoleslam* Khamenei est devenu un successeur possible, même s'il était dépourvu de charisme, manquait de qualifications théologiques et n'avait pas l'appui de son prédécesseur. Lorsque l'Assemblée des experts a nommé Khamenei, le Guide suprême devait servir de *marja*[8]. Cependant, comme il ne satisfaisait pas aux critères, il a dû être renommé après que l'Assemblée eut aboli cette exigence.

Dans la République islamique d'aujourd'hui, le Guide suprême sera choisi en fonction de ses relations politiques plutôt que de ses liens et titres religieux. De multiples sphères du pouvoir devront s'entendre sur un candidat. Chaque faction a sa propre interprétation du *velayat-e-faqih* et a des intérêts divergents de ceux des autres factions. Comme tout le reste au pays, le choix du prochain Guide suprême fera probablement l'objet d'intenses négociations à l'intérieur du régime. Une bonne partie du processus se fera donc à huis clos. La succession dépendra aussi des circonstances : un décès soudain de l'ayatollah Khamenei entraînerait un processus plus instable, tandis qu'un préavis plus long permettrait une transition plus en douceur, mieux préparée.

L'Assemblée des experts d'aujourd'hui

Pour protéger son poste, l'ayatollah Khamenei a affaibli le clergé qui pouvait mettre en doute son autorité et aidé des religieux de second plan à prendre de l'importance. Il a exercé une influence sur l'Assemblée des experts pour obtenir ce qu'il voulait. Comme il a ainsi affaibli l'organisme censé contenir ses pouvoirs, on ne peut que se demander si l'Assemblée influencera vraiment le processus ou si elle se contentera d'approuver sans discussion un candidat choisi d'avance.

L'élection de février 2016 était importante parce qu'il est très probable que l'Assemblée d'aujourd'hui élira le prochain Guide suprême. Le scrutin a donné une Assemblée à tendance plus modérée, les deux tiers des partisans importants de la ligne dure ayant perdu leur siège, dont les ayatollahs Taghi Mesbah Yazdi et Mohammad Yazdi, qui dans ce dernier cas était le président de l'Assemblée jusqu'à sa défaite.

Toutefois, en mai suivant, l'Assemblée a élu à sa tête l'ayatollah ultraconservateur Ahmad Jannati, 90 ans, qui est le candidat ayant recueilli le moins de votes à Téhéran et le chef du Conseil des gardiens. L'élection d'un tel partisan de la ligne dure à la présidence d'une Assemblée plus modérée est probablement le résultat de négociations visant à apaiser la vieille garde ultraconservatrice et à miser sur le long terme. Cette nomination signifie toutefois que les modérés ne peuvent plus opposer leur veto aux ultraconservateurs qui se porteront candidats au poste de Guide suprême si cela devait se passer au cours des deux prochaines années, parce que le président de l'Assemblée préside le processus électoral.

Candidats éventuels

S'il est impossible de déterminer qui sera le prochain Guide suprême, l'Assemblée d'aujourd'hui compte un certain nombre de candidats éventuels. L'ayatollah Chahroudi est le deuxième vice-président à la suite de l'élection à la présidence de mai. Né en Irak, il a fait ses études et a enseigné à Nadjaf et il est un *marja* chiite influent. Il a été le chef du pouvoir judiciaire de l'Iran de 1999 à 2009, et il était proche de l'ayatollah Khomeini. En 2011, il aurait été nommé par l'ayatollah

Khamenei pour jouer le rôle d'arbitre entre le parlement et le président Ahmadinejad au cours d'une période d'intenses querelles internes. Conservateur mais pas radical, il a des titres religieux légitimes et il est proche des Gardiens de la révolution islamique (GRI). L'ayatollah Chahroudi entretient des liens étroits avec l'Irak[9], ce qui serait la raison pour laquelle l'Iran le préparerait à devenir le prochain dirigeant des chiites dans ce pays[10]. Cependant, il n'est pas suffisamment charismatique et il n'est pas populaire en Iran.

L'ayatollah Ali Rafsandjani, 81 ans, ancien président de l'Assemblée, président de l'Iran et homme du régime, est un autre candidat possible au poste de Guide suprême. Cependant, il est associé au camp réformateur et il n'est pas aimé des ultraconservateurs à l'heure actuelle. Il a aussi la réputation d'être corrompu. Comme il est celui qui a recueilli le plus grand nombre des suffrages exprimés lors des élections tenues pour renouveler l'Assemblée, il aurait été le candidat logique pour en devenir le président, mais cela l'a rendu encore moins populaire auprès des partisans de la ligne dure.

L'ayatollah Sadeq Ardeshir Larijani, chef du pouvoir judiciaire, est un autre candidat possible. Il possède de bonnes qualifications religieuses, mais demeure moins expérimenté que les ayatollahs Chahroudi ou Rafsandjani. Il a toutefois d'excellentes relations. La famille Larijani est à la tête de l'État iranien, notamment son frère Ali, qui vient juste d'être réélu président du parlement et qui a servi dans les GRI, et son frère Mohammad Javad, qui est le conseiller de Khamenei et qui entretient de bonnes relations avec les GRI. L'ayatollah Larijani est un conservateur radical et il se conforme rigoureusement à la parole de Khamenei.

Le fils de l'ayatollah Khamenei, Seyed Mojtaba Khamenei, est aussi dans la course. Même si le bruit circule qu'il se fait préparer au poste, Mojtaba Khamenei est très jeune à 45 ans et il n'a pas terminé ses études religieuses. Il a des liens avec les GRI, est associé de près à bon nombre de leurs projets économiques et a facilement accès au bureau de son père, ce qui signifie qu'il a de l'influence. Cela dit, sa nomination donnerait l'impression qu'il s'agit d'un rôle et d'un processus héréditaires, ce que la République islamique veut éviter.

Il est impossible d'écarter l'éventualité que le président Rohani lui-même puisse aussi devenir le Guide suprême. Il entretient des relations généralement bonnes avec le titulaire actuel, ce qui explique en partie qu'il ait été capable de conclure l'accord sur le nucléaire, et il s'est classé au troisième rang quant au nombre de votes aux élections de février 2016. Cependant, le franc-parler du président Rohani depuis la conclusion de l'accord sur le nucléaire n'a pas été bien accueilli. Les GRI contesteraient sa candidature, si elle était présentée, à cause des tentatives de Rohani de réduire au minimum le rôle qu'ils jouent dans l'économie plus particulièrement.

> *À l'heure actuelle, l'ayatollah Chahroudi semblerait être le candidat le plus probable.*

Ce sont là les candidats qui semblent probables aujourd'hui, mais étant donné l'évolution rapide de la situation dans la République islamique, il est possible que d'autres personnes se posent en prétendants à l'avenir. À l'heure actuelle, l'ayatollah Chahroudi semblerait être le candidat le plus probable.

Les trouble-fêtes d'aujourd'hui

Plusieurs scénarios probables se dessinent donc[11]. Le prochain Guide suprême pourrait se révéler être un centriste ou quelqu'un de semblable à l'ayatollah Khamenei, peut-être même choisi personnellement par lui, qui maintiendrait l'ordre politique existant. Un Guide suprême plus modéré, qui rendrait davantage de comptes aux institutions de l'État et à l'électorat que l'ayatollah Khamenei, pourrait aussi émerger. Enfin, la République islamique pourrait être témoin de la création d'un conseil de direction qui remplacerait le dirigeant unique. Le résultat final ne sera probablement pas aussi simple que ces scénarios, mais ils peuvent aider à estimer ce qui est plus ou moins possible. De plus, un certain nombre de nouveaux facteurs devront être pris en considération dans le prochain processus de succession, dont les suivants.

Les GRI

L'ayatollah Khamenei a donné plus de moyens aux GRI pour compenser son propre manque de charisme et de qualifications religieuses. De plus, la guerre avec l'Irak, des décennies de sanctions et l'instabilité régionale ont transformé les GRI en un poids lourd politique, économique et militaire, doté de pouvoirs très étendus et d'une présence dans tous les secteurs de la vie en Iran. Les GRI sont fidèles à l'ayatollah Khamenei, mais bon nombre sont déçus par l'accord nucléaire (Plan d'action global commun, ou PAGC) et estiment que leurs intérêts ont été mis de côté.

> *(...) les GRI ne sont absolument pas une entité monolithique : certains sont des extrémistes partisans de la ligne dure, tandis que d'autres croient aux avantages de l'accord sur le nucléaire et d'un Iran plus ouvert.*

Les GRI veulent influencer le processus de succession et s'assurer que leur fidélité envers le prochain dirigeant sera payée de retour. Ils veulent que le prochain Guide suprême protège leurs intérêts, surtout dans le contexte de l'après-accord sur le nucléaire. Toutefois, les GRI ne sont absolument pas une entité monolithique : certains sont des extrémistes partisans de la ligne dure, tandis que d'autres croient aux avantages de l'accord sur le nucléaire et d'un Iran plus ouvert.

La légitimité de la République islamique

La dernière succession s'est produite à la fin des années 1980, période où la République islamique était animée d'un zèle idéologique après huit ans de résistance dans la guerre avec l'Irak et avait à sa tête le populaire et charismatique ayatollah Khomeini. De nos jours, la République islamique est fatiguée. Le clergé est affaibli et divisé, tandis que les GRI sont forts. Au cours des deux dernières décennies, l'ayatollah Khamenei a protégé son poste en créant un certain nombre d'institutions qui se chevauchent, sur lesquelles il pouvait plus facilement avoir prise. L'intervention profonde du régime dans les affaires de l'Assemblée des experts a inévitablement affaibli tout le système. De plus, il s'agira de la première succession qui ne sera pas

déterminée par le père de la révolution iranienne. Le choix de l'ayatollah Khomeini ne pouvait pas être remis en question, mais l'ayatollah Khamenei n'a ni la popularité ni la légitimité de son prédécesseur. Sa légitimité a évolué en fonction de ses réactions aux grands événements de l'histoire récente de l'Iran : à la baisse après la répression des manifestants en 2009, mais à la hausse après l'élection-surprise du président Rohani et l'accord sur le nucléaire.

Conseil ou Guide suprême

Comme les différentes sphères du pouvoir en Iran ne parviennent jamais à s'entendre, la possibilité qu'il n'y ait pas de succession immédiate est réelle. L'article 111 de la constitution de l'Iran prévoit la création d'un conseil de direction temporaire, avec l'approbation du Conseil des gardiens et du Conseil du discernement, si le Guide suprême ne peut pas s'acquitter de ses fonctions ou meurt subitement. Le conseil est composé du président en exercice, du chef du pouvoir judiciaire et d'un juriste du Conseil des gardiens. C'était ce que Rafsandjani voulait mettre en place après le décès de l'ayatollah Khomeini, mais l'élite n'y a pas consenti. Il est peu probable que l'Assemblée des experts d'aujourd'hui considérerait l'ayatollah Khamenei comme inapte à exercer ses fonctions, mais s'il devait décéder soudainement, un tel conseil pourrait avoir à le remplacer. Plusieurs questions se poseraient alors : Pour combien de temps? Le conseil de direction serait-il disposé à renoncer à cette responsabilité le moment venu? Que se passerait-il si les autorités religieuses de Qom n'appuyaient plus l'actuel Guide suprême?

Factionnalisme et divisions

Le factionnalisme caractérise la République islamique. S'il ajoute à sa nature dynamique et changeante, il pourrait aussi la paralyser. Le factionnalisme a toujours fait partie de la vie politique en Iran, mais a rarement été aussi prononcé qu'aujourd'hui. Il existe même des divisions à l'intérieur des factions, notamment parmi les ultraconservateurs en apparence unifiés. Si l'objectif ultime de tous est la survie et la continuité de la République islamique d'Iran, les diverses factions ont différentes façons d'y arriver. Il est imaginable

qu'elles puissent mettre leurs intérêts individuels de côté et appuyer un candidat centriste, accepté par tous. Habituellement, le système cherche un compromis à la dernière minute afin d'éviter une guerre de factions. Cependant, la République islamique d'aujourd'hui est différente : elle n'a plus peur de tels désaccords.

Conclusion

La personnalité du prochain Guide suprême déterminera l'orientation que prendra le pays. L'ayatollah Khamenei et ses partisans veulent un dirigeant qui préservera son héritage et défendra leurs intérêts. Cependant, le Guide suprême a toujours eu pour tâche de maintenir un équilibre entre les différentes factions en Iran. Étant donné la progression des modérés, il devrait être plus centriste. Compte tenu de la rapidité avec laquelle la situation évolue en Iran, les facteurs qui infléchiraient la décision aujourd'hui sont probablement différents de ceux qui entreront en ligne de compte le moment venu, après le décès de l'ayatollah Khamenei. La nature obscure du processus de succession venant encore compliquer les choses, il faudrait être devin pour prédire ce qui se produira après son départ. Toutefois, « ce qui compte plus encore que l'identité ou la personnalité du prochain Guide suprême, c'est que son entrée en fonctions dépendra du bon vouloir de forces puissantes. Il risque donc d'être davantage l'obligé des GRI, des services de renseignement et du pouvoir judiciaire que ces derniers seront les siens. Autrement dit, les institutions façonnées par Khamenei joueront un peu un rôle de frères aînés auprès du prochain Guide, le protégeant, et ayant peut-être aussi prise sur lui[12]. »

CHAPITRE 4

L'ÉVOLUTION DU RÔLE ET DES LIMITES DE L'APPAREIL DE SÉCURITÉ DE L'IRAN

L'appareil de sécurité de la République islamique d'Iran — c'est-à-dire la combinaison des institutions et des organismes responsables de la sécurité intérieure et extérieure du pays, notamment des questions liées à la défense nationale et au renseignement — diffère légèrement de celui d'autres régimes autoritaires parce qu'il allie des institutions révolutionnaires et d'État. Des unités idéologiques, comme les Gardiens de la révolution islamique (GRI), les comités révolutionnaires et les forces irrégulières (hezbollahi), y font contrepoids aux forces étatiques, comme les forces policières et militaires.

Résultat, une force policière et une armée de conscrits qui comptent un grand nombre d'hommes, mais qui sont technologiquement obsolètes, cohabitent avec un réseau de renseignement et des forces paramilitaires qui font double emploi jusqu'à un certain point. La capacité militaire limitée de l'Iran s'appuie sur le discours révolutionnaire anti-impérialiste. C'est la raison pour laquelle les États-Unis demeurent l'ennemi numéro 1, en dépit de la signature de l'accord sur le nucléaire (Plan d'action global commun, ou PAGC). L'harmonisation actuelle des intérêts américains et iraniens dans la région (la stabilisation de l'Irak, la lutte contre l'État islamique en Irak et au Levant, ou EIIL) n'a pas donné lieu à une réévaluation stratégique. La sécurité nationale est définie dans une large mesure comme étant la sécurité du régime.

À titre de commandant en chef, le Guide suprême nomme les plus haut gradés de l'armée, dans certains cas sur la proposition du président. La surveillance parlementaire de l'armée et des organismes de sécurité est assurée parce que la nomination de tous les ministres, y compris ceux de la Défense, du Renseignement et de l'Intérieur, doit être confirmée par le parlement. Légalement, le ministre du Renseignement doit être un religieux; le ministre de l'Intérieur l'a parfois été lui aussi. La surveillance politique et l'endoctrinement idéologique relèvent des représentants du Guide suprême qui sont présents à tous les échelons et dans tous les bureaux politiques et idéologiques. Ces derniers sont responsables de l'examen idéologique obligatoire des dossiers de tous les fonctionnaires (*gozinesh*). De plus, la création de bureaux de la sécurité (*daftar-e herasat*) est obligatoire dans toutes les institutions et les organisations publiques et privées.

Dans les organisations militaires, les organismes de protection et de renseignement (*daftar/sazeman-e hefazat va ettelaat*) servent de services de renseignement et de contre-espionnage. Dans les forces armées, ces unités viennent s'ajouter aux postes d'état-major responsables de la sécurité et du renseignement militaire. L'organisme de renseignement et de protection des GRI (*sazeman-e hefazat va ettelaat*, ou SHE) a pris de l'ampleur sur les plans organisationnel et politique. Dans les Forces d'exécution de la loi de la Republique d'Iran (NAJA), une unité semblable exerce les fonctions de vérification interne et de police d'État. Parmi les autres unités de surveillance figurent les bassidji, milice paraétatique, et les hezbollahi, membres d'une force irrégulière. Ces derniers agissent à titre de police de la morale, mais se sont révélés difficiles à maîtriser. Depuis 1992, ils relèvent d'une organisation-cadre privée appelée *Ansar-e Hezbollah*, dont le gouvernement Rohani a essayé de réduire l'influence.

Plusieurs lois régissent la coordination et la séparation des responsabilités. Le principal organisme décisionnaire stratégique est le Conseil supérieur de la sécurité nationale (CSSN), à la tête duquel se trouve le président et qui est constitué des principaux ministres et commandants militaires. Les décisions stratégiques sensibles en matière de sécurité sont prises par l'informel « Conseil des chefs des trois pouvoirs » (législatif [chef du parlement], exécutif [président] et judiciaire [chef de la magistrature]). Les décisions relatives à la sécurité intérieure sont prises par le Conseil de sécurité de l'État, dirigé par le ministre de l'Intérieur. Les compétences du ministère de l'Intérieur, des GRI, du ministère du Renseignement et du service de renseignement des GRI empiètent donc les unes sur les autres.

Les services de renseignement iraniens ne sont pas encore totalement réorganisés : ils sont encore un amalgame de la plupart des départements de l'ancienne SAVAK et de forces révolutionnaires. Légalement, le ministère du Renseignement (VAJA) devrait être le service de renseignement central responsable de la sécurité intérieure et de la reconnaissance stratégique, exception faite des affaires militaires. Sa création en 1984 s'est faite au détriment de la première unité de renseignement des GRI, qui a dû y muter ses meilleurs

éléments et a été réduite à une simple unité de renseignement militaire pendant la guerre. Ce geste a jeté les bases de la profonde hostilité institutionnelle entre le VAJA et les GRI, ces derniers essayant de restreindre les compétences du VAJA dans le domaine de la sécurité intérieure.

Les Forces armées de la République islamique d'Iran (AJA) ne sont responsables que de la défense militaire et ne jouent aucun rôle dans la sécurité intérieure. À l'origine, elles étaient divisées en trois armées : terre, mer et air. En 2009, le composant de la défense aérienne a été séparé de la force aérienne et uni à son pendant chez les GRI, ce qui a entraîné l'ajout d'une quatrième armée. Cette transformation du Quartier général du Commandement de la défense aérienne (*qarargah*) *Khatamolanbiya* de 12 000 hommes en une armée en bonne et due forme montre bien la nature défensive de la doctrine militaire iranienne. L'armement est composé en partie de systèmes de missiles désuets, mais Téhéran a lancé un programme de modernisation en 2007 lorsque le système de missile russe Tor-M1 a été mis en service, programme qui semble maintenant terminé depuis la mise en service du système de défense antiaérienne S-300. La Force aérienne iranienne n'a jamais pu compenser les pertes de matériel et de pilotes expérimentés qu'elle a subies pendant la guerre. La plupart de ses appareils sont d'origine américaine, mais elle possède aussi des appareils russes, dont plusieurs Mig29 et Sukhoï. La Marine iranienne est active à l'intérieur et à l'extérieur du golfe Persique. En coopération avec les vedettes rapides équipées de missiles de la Marine des GRI, elle empêche les navires ennemis de pénétrer dans les eaux territoriales de l'Iran. Ses capacités tactiques et militaires ne sont pas très impressionnantes et son aventurisme a souvent provoqué des incidents navals.

La fusion de la police, de la gendarmerie et des troupes frontalières avec les comités révolutionnaires a mené à la création des NAJA en 1992. La dissolution des redoutés comités révolutionnaires a été bien accueillie par la population et marque le début de la phase postrévolutionnaire. Les troupes frontalières des NAJA ont une forte identité qui leur est propre. Les bataillons de garde-frontières sont

équipés de véhicules utilitaires sport (VUS) armés de multiples lance-roquettes. La détérioration de la situation sur la frontière orientale avec le Pakistan en 2013-2014 a obligé les GRI à intervenir.

Les GRI ont été créés à la suite de la fusion de diverses milices islamistes fidèles à l'ayatollah Khomeini. Utilisés au départ comme service de sécurité intérieure, ils se sont militarisés lorsque la guerre Iran-Irak a éclaté en 1980. En 1982, les bassidji (*Basij-e Mostazafin*) ont été créés comme force de réserve. Ils s'acquittent des fonctions de police auxiliaire et imposent une idéologie de masse. Ils reçoivent leur formation idéologique, militaire et policière des GRI, mais ont une vie institutionnelle propre. Dès le départ, les bassidji ont été utilisés comme élément additionnel de surveillance et de contrôle de la population. Ils se sont rendus tristement célèbres pour leurs contrôles de la morale ou de la pudeur (*gasht-e ershad*) et leurs activités dans les universités et les écoles. Les membres des bassidji bénéficient de nombreux privilèges et avantages, particulièrement dans le domaine de l'enseignement supérieur. Les bassidji sont aussi actifs dans le cyberespace de nos jours, où ils font surtout de la surveillance. La guerre électronique en tant que telle relève toujours du ministère du Renseignement.

La Force aérienne et la Marine des GRI ont été créées en 1985. Leurs forces terrestres, qui étaient organisées en 15 divisions jusqu'en 2009, sont maintenant subdivisées en 31 commandements régionaux, tous axés sur la sécurité intérieure. De nos jours, les GRI comptent cinq armées : terre, air, mer, bassidji et Force al-Qods. Les forces terrestres des GRI comptent plusieurs unités spéciales, comme l'unité antiterroriste (*Ansar Al-Mahdi*) et l'unité responsable de la sécurité du Guide suprême (*Vali Amr*). La Force al-Qods est utilisée pour protéger les intérêts iraniens partout dans le monde, par exemple en Bosnie et au Liban dans les années 1990, ou en Irak et en Syrie depuis 2010. Elle a subi de lourdes pertes de 2013 à 2015 et a été remplacée dans une large mesure par les forces spéciales de l'armée, les prestigieuses *takavor*, sur lesquelles on ne sait pas grand-chose. Le SHE demeure indépendant des GRI.

Les GRI supervisent le prestigieux programme de missiles qui relève de leur Force aérienne, par ailleurs insignifiante. Téhéran est en mesure de produire un nombre inconnu de missiles à courte portée de type Shahab-1 ou 2 (basé sur le SCUD nord-coréen) et a testé un missile à moyenne portée (Shahab-3 ou Ghadr-1, basé sur le No-Dong nord-coréen). Le Sajil-1, un missile à deux étages à propergol solide qui pourrait atteindre Israël et le sud-est de l'Europe, suscite d'importantes craintes à l'échelle internationale, de même que la possibilité qu'il soit un premier pas vers un programme de missiles balistiques intercontinentaux.

CHAPITRE 5

LA RIVALITÉ ENTRE L'ARABIE SAOUDITE ET L'IRAN DANS UN CONTEXTE RÉGIONAL

Parmi les innombrables clivages qui fissurent le Moyen-Orient, celui qui divise Saoudiens et Iraniens revêt une importance particulière à l'heure actuelle. Longtemps subtile et indirecte, la rivalité entre ces deux puissances régionales est devenue plus intense et plus féroce et n'a cessé de prendre de l'ampleur au cours des dernières années. Attisée par de profondes anxiétés psychologiques et politiques, elle est plus directe et sème de plus en plus la division. Elle s'inscrit aussi dans une logique de jeu à somme nulle.

Cette lutte pour la suprématie régionale — objectif qui demeure sans doute hors de la portée des deux pays, mais qui est néanmoins à l'origine de l'actuel « grand jeu » — se nourrit de tous les autres clivages dans le monde arabe, les exploite et les exacerbe : l'État contre la société; le nationalisme ethnique; l'islamisme contre le « laïcisme » à l'arabe; les tensions entre l'islamisme et le djihadisme; le fossé entre sunnites et chiites largement proclamé, mais souvent mal compris et exagéré.

Cette rivalité, qui se manifeste à l'échelle du Moyen-Orient, s'étend aussi à d'autres questions, dont la politique énergétique et les efforts de séduction auprès des puissances mondiales.

Principaux facteurs à l'origine de la rivalité

Avec l'affaiblissement continuel de l'Irak depuis 1991, et plus encore depuis 2003, l'Arabie saoudite et l'Iran sont incontestablement devenus les deux grandes puissances dans la région du Golfe.

Les déséquilibres structurels entre les deux États créent des tensions sur le plan géopolitique. L'Iran compte quatre fois plus d'habitants que l'Arabie saoudite et fait figure de géant par comparaison à ses voisins en raison de son histoire, de sa continuité civilisationnelle, de sa cohésion sociale et de son niveau d'institutionnalisation. Sa situation géographique lui permet d'exercer de l'influence en Asie du Sud et en Asie centrale et d'imposer sa suprématie sur toute la région du Golfe. Pour sa part, l'Arabie saoudite a l'avantage d'avoir amassé une fortune colossale, d'être bien intégrée dans la région et à l'échelle

mondiale et de compter un vaste réseau de partenariats régionaux et internationaux.

Les régimes politiques très différents des deux pays s'opposent. Chacun est organisé selon un modèle d'État religieux distinctif et discriminatoire. Depuis 1979, l'Iran est une théocratie où le religieux prime sur le politique (*velayat e-faqih*), modèle que les fondateurs de la République islamique ont tenté d'exporter. La famille royale al-Saoud, quant à elle, fonde sa légitimité et sa stabilité sur une alliance de 250 ans avec le clergé wahhabite puritain, qui domine d'importants secteurs tels que la justice et l'éducation et cherche à faire du prosélytisme à l'étranger.

Bien que l'Iran et l'Arabie saoudite soient des rivaux naturels, la révolution islamique de 1979 en Iran a contribué à modifier la nature de la relation. Craignant l'influence des extrémistes à l'étranger (compte tenu du désir déclaré de l'Iran d'exporter sa révolution) et au pays (la montée de l'intégrisme sunnite), la Maison des Saoud a réagi en durcissant ses politiques en Arabie saoudite et dans la région.

La relation entre les deux pays a été ponctuée de périodes de tension (notamment dans les années 1980 et pendant le mandat de Mahmoud Ahmadinejad) et de périodes de détente relative (notamment sous les présidences d'Ali Rafsandjani et de Mohammad Khatami).

La principale ligne de faille au Moyen-Orient

La rivalité entre l'Arabie saoudite et l'Iran s'est intensifiée pour plusieurs raisons. Premièrement, elle se fait surtout sentir dans les pays arabes les plus faibles, où elle joue sur les lignes de faille existantes plutôt que d'en créer de nouvelles. L'Iran cherche, depuis 1979 tout particulièrement, à étendre son influence dans les pays qui comptent d'importantes communautés chiites ayant des doléances sur les plans social et politique. En revanche, l'Arabie saoudite demeure une puissance du statu quo, qui préfère traiter avec les gouvernements ou de s'assurer l'appui de politiciens en place. Affaiblis, voire effondrés, certains États arabes sont devenus des arènes de contestation.

Deuxièmement, cette rivalité instrumentalise et exacerbe le sectarisme. Au cours des dernières décennies, l'Iran et l'Arabie saoudite ont courtisé une vaste gamme d'alliés potentiels. Téhéran, par exemple, a soutenu le Hamas, le groupe palestinien affilié aux Frères musulmans, afin de plaire à des personnes de différentes confessions et ethnies. Riyad, pour sa part, s'est allié avec des dirigeants et des politiciens non islamistes.

La situation a changé quelque peu depuis que l'ordre a été ébranlé dans les États arabes et que la rivalité s'est intensifiée. Les deux pays ont dû composer avec le fait que leurs alliés les plus fiables et les plus compétents étaient les groupes religieux (par exemple, le Hezbollah dans le cas de l'Iran). Ainsi, les deux pays sont devenus les otages de leurs partisans et de leurs stratégies sectaires. En Iran comme en Arabie saoudite, le sectarisme a servi à mobiliser la population et à créer un sens de l'urgence et de la solidarité, justifiant ainsi des incursions à l'étranger.

Troisièmement, la rivalité incite les acteurs locaux et régionaux à prendre parti. L'Iran et l'Arabie saoudite cherchent tous les deux à former des alliances et s'attendent à ce que leurs partenaires partagent leurs vues et fassent preuve de loyauté. Toutefois, l'escalade des tensions rend de telles alliances coûteuses et gênantes pour des pays qui sont habitués à faire preuve de prudence, sont aux prises avec la complexité de leur propre scène politique et cherchent souvent des alliés à l'étranger pour contrer les États en quête d'hégémonie dans la région. Le Liban est l'exemple même d'un pays déchiré par une telle dynamique.

Quatrièmement, la situation est contraignante pour les autres pays, parce que l'Iran comme l'Arabie saoudite tentent de définir la nature de leur rivalité et d'imposer leur point de vue sur les plans politique et opérationnel à des puissances extérieures. Les grandes puissances sont appelées à prendre parti en fonction de l'interprétation saoudienne ou iranienne de l'actualité.

Il est très ironique de constater que la rivalité entre l'Arabie saoudite et l'Iran découle non seulement des profondes différences qui les opposent, mais aussi de leurs similarités. Les deux pays sont des puissances religieuses, qui pratiquent la discrimination contre des segments de leur population. La discrimination systémique témoigne des tendances idéologiques des élites au pouvoir ainsi que des alliances ou de la solidarité qui sous-tendent leur régime politique. Comme il a été mentionné précédemment, à l'étranger, les deux pays instrumentalisent le sectarisme, bien que leur attitude sectaire varie considérablement en fonction des besoins, des circonstances, des conditions locales et d'autres facteurs.

Chaque pays se pose en principal champion de l'islam, statut sur lequel il se fonde pour revendiquer le rôle de leader régional. L'Arabie saoudite, qui abrite les lieux saints de l'islam, prétend diriger les sunnites du monde entier (soit 85 pour 100 de la population musulmane), alors que l'Iran affirme que sa République islamique constitue le modèle parfait de l'État religieux, d'où son désir de l'exporter.

Chaque pays se voit aussi comme la pierre angulaire de l'ordre au Moyen-Orient. L'Iran cherche à établir une coalition, formée d'acteurs étatiques et non étatiques partageant les mêmes valeurs, qui s'étend jusqu'au Levant et à façonner un nouvel ordre, alors que l'Arabie saoudite tente d'inciter les États sunnites à appliquer une politique d'endiguement de l'Iran.

> *(...) dans le contexte d'un Moyen-Orient très mondialisé, chaque pays cherche aussi à être le principal interlocuteur des puissances extérieures.*

Par extension, dans le contexte d'un Moyen-Orient très mondialisé, chaque pays cherche aussi à être le principal interlocuteur des puissances extérieures. L'Iran veut obtenir la reconnaissance mondiale de son statut de puissance centrale supérieure, tout en exigeant le départ de la région des militaires étrangers. L'Arabie saoudite, quant à elle, prétend diriger le monde arabe, mais cherche aussi à maintenir

et à approfondir les liens qu'elle entretient sur le plan de la sécurité avec les grandes puissances.

Secteurs de concurrence régionale

Il n'est pas étonnant que la rivalité entre Saoudiens et Iraniens se joue plus intensément au Levant. L'importance hautement stratégique de la région du Golfe contribue effectivement à restreindre le comportement des deux pays et à limiter leurs choix. Cette région est en fait une zone très internationalisée : des militaires occidentaux y sont présents et la communauté internationale s'y intéresse constamment. La domination que l'armée américaine y exerce rend impossible toute victoire dans une guerre directe et constitue un facteur de dissuasion qui paralyse effectivement le jeu géopolitique. Par ailleurs, le coût d'un conflit direct serait énorme pour tous les camps et aucun d'eux n'en sortirait vraiment gagnant. En outre, la force, la richesse et la cohésion relatives des États du Golfe éclipsent celles des autres pays arabes.

Malgré toute l'attention qu'il retient actuellement, le Yémen joue un rôle secondaire dans l'équilibre des pouvoirs dans la région. Même si l'avenir de ce pays est très important pour la sécurité de la péninsule Arabique, l'issue du conflit qui y fait rage ne façonnera pas la dynamique régionale. Une victoire au Yémen, laquelle est sans doute impossible à définir, n'aura aucun effet d'entraînement.

> *Une victoire au Yémen, laquelle est sans doute impossible à définir, n'aura aucun effet d'entraînement.*

Par conséquent, la rivalité se joue dans les États faibles et les sociétés divisées du Levant (y compris l'Irak). L'importance politique et culturelle de ces États, leur situation géographique centrale, leur proximité des géants de la région (c'est-à-dire l'Égypte, Israël et la Turquie), ainsi que leur diversité sociale et politique en font de parfaites arènes d'affrontement. C'est particulièrement le cas de la Syrie, où l'Iran et l'Arabie saoudite (ainsi que d'autres États) ont respectivement fait des investissements massifs en faveur et contre le régime Assad depuis 2011.

Au départ, cette rivalité se jouait au Liban et en Palestine, mais la politique et la démographie complexes de ces pays empêchaient toute victoire décisive d'un camp sur l'autre. Depuis 2011, on tend à croire qu'une victoire en Syrie aurait des répercussions au Liban et en Palestine. Par contre, les Saoudiens ont très peu investi en Irak. Depuis 2003, Riyad, qui s'est opposé à l'invasion américaine, a surtout cherché à s'isoler des nouvelles réalités politiques en Irak ou à ne pas en tenir compte et à laisser les États-Unis s'occuper de la situation politique à Bagdad. L'influence croissante de l'Iran en Irak n'a pas étonné le Royaume, qui jugeait toutefois qu'il ne disposait pas des outils nécessaires pour contenir ou contrer cette influence.

CHAPITRE 6

L'IRAN PLAFONNE TRÈS VITE EN IRAK ET LIMITE SES PERTES EN SYRIE

Selon bon nombre de ses détracteurs, la République islamique d'Iran a accru son influence dans l'Irak de l'après-Saddam Hussein et en Syrie depuis 2011. Au sens strict, ce n'est pas inexact : l'Iran a fait des gains dans les deux pays. Par contre, une analyse exhaustive de ses choix mène à une évaluation plus nuancée : ses succès en Irak plafonnent très vite, tandis que le mieux qu'il puisse espérer en Syrie c'est de faire la part du feu, et non de faire des gains nets.

Tout cela est dû à une tension inhérente aux politiques de l'Iran en Irak et en Syrie : Téhéran ne peut exercer une influence dans l'un ou l'autre de ces pays que s'ils sont affaiblis. En même temps, l'instabilité et des gouvernements faibles — surtout en Irak — sont préjudiciables à sa sécurité. Inversement, un Irak renforcé et une Syrie stable après le conflit seraient positifs pour la sécurité de l'Iran, mais moins perméables à l'influence iranienne. La politique optimale pour l'Iran vise donc à atteindre un équilibre difficile entre ces incitatifs et ces pressions contradictoires. Une telle politique engendre toutefois des coûts importants; il s'agit davantage de choisir le moindre de deux maux que de trouver un idéal absolu.

L'Iran en Irak : un succès qui plafonne très vite

Dans un Irak faible, l'Iran peut asseoir son influence en infiltrant un système politique fragmenté dans lequel les acteurs locaux cherchent à l'extérieur le soutien dont ils ont grand besoin. À un moment où un autre, la situation qui permet à l'Iran de maximiser son influence — la faiblesse de l'État — devient moins avantageuse et finalement complètement désavantageuse parce que l'instabilité chez son voisin menace de plus en plus l'Iran. À une extrémité de l'éventail des scénarios se trouve une éventualité cauchemardesque : l'effondrement de l'Irak — une possibilité bien réelle depuis quelques années. Un tel scénario touche l'Iran de diverses façons : la violence peut déborder et traverser la longue frontière, il crée un espace pour les groupes opposés à l'Iran, comme l'État islamique en Irak et au Levant (EIIL), et il oblige les États-Unis à prolonger leur présence militaire.

Inversement, le résultat contraire — un État irakien fort et en plein essor — réduirait peu à peu l'insécurité de l'Iran, mais aussi son influence. À un moment ou un autre, les inconvénients l'emportent là encore. Un Irak fort ne risque guère d'être un allié, mais un compétiteur et il agirait plutôt de façon à contenir la puissance iranienne. Un Irak fort aurait forcément à sa tête des dirigeants nationalistes qui, même s'ils sont chiites, ne seraient guère susceptibles de tolérer de hauts niveaux d'infiltration iranienne; le ressentiment face à l'influence de l'Iran est déjà généralisé. Tant que l'Irak est faible et ses politiciens divisés, ce ressentiment ne peut pas être canalisé. Dans un Irak qui se renforce, cependant, il se traduira probablement par une opposition nationaliste croissante à l'influence de l'Iran en Irak et finalement aux ambitions régionales de l'Iran.

L'idéal pour l'Iran est donc de parvenir à un équilibre entre les coûts et les avantages de ses choix. Le chercheur Mohammad Ali Shabani utilise l'expression « stabilité mitigée », tandis que d'autres lui préfèrent « chaos dirigé », dans un cas comme dans l'autre pour parler de l'intérêt de l'Iran pour un Irak faible, instable et fonctionnant minimalement, qu'il peut infiltrer et dont il peut orienter les résultats, mais pas instable au point de représenter une menace sérieuse pour sa propre sécurité.

Concrètement, l'Iran soumis à ces pressions contradictoires préfère un Irak décentralisé et démocratique, croyant avec justesse qu'il s'agit là de la combinaison optimale pour empêcher l'émergence d'un Irak trop fort ou trop faible, les deux extrêmes qu'il veut éviter. Ces intérêts l'incitent à employer des outils contradictoires. Il soutient le gouvernement central et la démocratisation, mais aussi des groupes non étatiques qui contestent le monopole de la violence que détient l'État. Il contribue à l'instabilité en appuyant des groupes violents, tout en se positionnant comme l'acteur indispensable capable d'arbitrer les différends.

L'Irak continuera probablement de se prêter à ces objectifs dans un avenir prévisible. Le scénario le plus probable à court et à moyen terme est que la situation reste plus ou moins la même, c'est-à-dire une insurrection sunnite contestant le gouvernement central à l'ouest,

l'autonomie kurde de fait dans le nord et les sempiternelles querelles entre factions chiites. Dans ce paysage fragmenté, l'Iran continuera d'assurer un soutien à des clients dépendants.

(...) l'Iran doit se contenter de ce statu quo insatisfaisant.

Même s'il calibre habilement l'utilisation de ses nombreux outils, l'Iran ne peut éviter les contradictions inhérentes à sa politique en Irak. Plus d'influence dans un Irak faible signifie moins de sécurité; plus de sécurité à mesure que l'Irak se renforce signifie moins d'influence et un plus grand risque de retour d'un Irak ambitieux. En ce sens, se débrouiller tant bien que mal est le résultat optimal. C'est à ce niveau bien bas que plafonne le succès que l'Iran peut connaître en Irak : les gains engendrent inévitablement des coûts importants, et même le résultat optimal est loin d'être idéal. Dans un sens, l'Iran doit se contenter de ce statu quo insatisfaisant. Des changements importants ont peu de chances d'être positifs : un mouvement dans un sens ou dans l'autre — plus d'instabilité ou plus de stabilité — ferait probablement pencher la balance coûts-avantages vers des coûts plus élevés. Qui plus est, rien ne permet de penser que l'Iran a un plan — et encore moins les moyens de l'appliquer — pour sortir de ce dilemme.

En Syrie : limiter ses pertes

Sa relation avec la Syrie assure à l'Iran un moyen de réapprovisionner le Hezbollah et, de façon plus générale, d'exercer des pressions sur Israël et d'avoir de l'influence dans le Levant. À son tour, le Hezbollah facilite les liens de l'Iran avec des groupes comme le Jihad islamique palestinien ou les houthistes au Yémen. Ces liens sont les piliers essentiels du pouvoir de dissuasion de l'Iran : ils lui permettent d'annoncer qu'une attaque d'Israël ou des États-Unis pourrait amener ces groupes à exercer des représailles. Le début de la guerre en Syrie a donc été une importante source d'anxiété, parce que la chute du régime Assad serait un des plus graves coups géopolitiques pour la République islamique.

L'Iran s'oppose également à ce que la Syrie d'après le conflit soit dominée par un régime islamiste ou nationaliste sunnite qui adopterait une position anti-iranienne. Fondamentalement, comme le soutient Mohsen Milani, son objectif est de préserver l'« assadisme », un régime qui maintient un partenariat avec l'Iran, idéalement, mais pas nécessairement, avec Bachar el-Assad à sa tête. En attendant, la prolongation de la guerre, avec Assad maître de la « Syrie utile » — les pistes d'atterrissage autour de Damas et les routes qui mènent au Liban, aux principales villes le long de la côte et au bastion traditionnel des alaouites —, sert mieux les intérêts de l'Iran qu'une transition qui éliminerait totalement ou partiellement l'assadisme. L'Iran ne le reconnaîtra pas, du moins pas avant de sérieuses négociations sur la Syrie d'après le conflit, parce que le sort d'Assad est un argument de négociation précieux. En même temps, tout cela est plus facile à dire qu'à faire : Assad s'opposera à toute entente exigeant son départ, et il n'existe pas encore de solution de rechange évidente pour remplacer Assad.

À certains égards, l'Iran n'aborde pas le conflit en Syrie de la même façon que celui en Irak. La chute d'Assad serait un coup dur, réduisant l'influence de l'Iran au Levant et affaiblissant son pouvoir de dissuasion. Néanmoins, les répercussions sur la sécurité de l'Iran seraient moins négatives que les pires des scénarios en Irak : l'instabilité en Syrie ne peut pas déborder directement en Iran, tandis qu'une Syrie agressive serait un compétiteur, mais pas une menace directe. C'est pourquoi, ce sont plus les possibilités que la menace qui poussent l'Iran à agir en Syrie, contrairement à ce qui se passe en Irak.

Quel est le bilan de la politique de l'Iran en Syrie depuis 2011? Dans la colonne des gains, l'augmentation de son influence est ce qu'il y a de plus remarquable. L'Iran a profondément infiltré la Syrie : il a intégré des officiers à tous les niveaux de l'armée syrienne et il a aussi profondément pénétré l'économie de guerre syrienne. Combien d'influence a-t-il ainsi gagné? Assad a besoin de soutien, mais il est adroit pour empêcher cette dépendance de faire de lui la marionnette de l'Iran ou de la Russie. Il est conscient que Téhéran et Moscou ont besoin de lui et il semble convaincu qu'ils ne réduiront pas plus que

légèrement leur appui s'il n'obtempère pas à leurs demandes. Deuxièmement, le Hezbollah acquiert énormément d'expérience des combats en Syrie et reçoit de l'armement perfectionné de l'Iran et de la Syrie depuis 2011. Troisièmement, la consolidation des Forces de défense nationale (FDN, milice pro-Assad entraînée et équipée par l'Iran) assure aussi des gains à long terme. Quel que soit le résultat de la guerre, les FDN resteront vraisemblablement un moyen pour Téhéran de protéger certains de ses intérêts. Pour donner un caractère officiel à son influence à long terme, l'Iran pourrait reproduire le modèle du Hezbollah et encourager les FDN à fournir des services sociaux et à former un parti politique.

> *(...) ce sont plus les possibilités que la menace qui poussent l'Iran à agir en Syrie, contrairement à ce qui se passe en Irak.*

Malgré ces gains, l'Iran accumule les pertes. Fondamentalement, Assad ne reconquerra pas toute la Syrie par les armes. Même s'il survit, il sera considérablement affaibli et devra traiter avec un gouvernement d'unité nationale et les insurrections constantes de l'EIIL, d'al-Qaïda ainsi que des Kurdes. À ce titre, la guerre réduit la capacité de l'Iran d'exercer une influence dans le Levant et affaiblit son pouvoir de dissuasion.

Un des partenariats les plus précieux de l'Iran doit aussi être inscrit dans la colonne des pertes. Lorsque la Syrie a sombré dans la guerre civile, le Hamas s'est rangé du côté de l'opposition et par conséquent contre ses commanditaires iraniens et syriens, incitant l'Iran à lui retirer son soutien. L'Iran n'a plus comme partenaire dans les Territoires palestiniens que le Jihad islamique, un groupe plus petit qui se concentre surtout sur le militantisme violent et moins sur les activités sociopolitiques. Sa capacité d'exercer des pressions sur Israël est donc plus limitée et moins impressionnante.

La guerre a aussi été coûteuse pour le Hezbollah. Des centaines de ses combattants sont morts en Syrie, dont des personnages importants. Dans les pires scénarios de la chute de l'assadisme, en outre, il

deviendrait très difficile de réapprovisionner le Hezbollah. Il serait risqué d'utiliser la voie maritime : Israël a une forte présence navale dans l'est de la Méditerranée, et la coalition dirigée par les États-Unis est aussi très présente le long des routes qui mènent des ports de l'Iran vers le Liban.

L'influence croissante de la Russie en Syrie profite à l'Iran, mais les gains des Russes se font aussi en partie aux dépens de l'influence de l'Iran auprès de Damas. À plus long terme, il existe des possibilités de tension, les deux pays cherchant à se positionner comme l'acteur externe dominant en Syrie. La vision iranienne d'une Syrie fragmentée, plus particulièrement, dans laquelle des acteurs favorables à la mollarchie conservent des centres de pouvoir autonomes, risque d'être incompatible avec la préférence de la Russie pour un gouvernement central fort.

La République islamique essaie depuis 1979 de se positionner à l'avant-garde de la résistance contre les politiques américaines et israéliennes. Sa capacité de transcender son identité perse et chiite a toujours été plus rhétorique que réelle. Néanmoins, l'Iran peut effectivement compter sur l'appui d'Arabes et de musulmans, surtout en temps de crise. Toutefois, son soutien d'un régime qui essaie d'écraser une opposition majoritairement sunnite entrave sérieusement sa capacité de mettre à profit sa puissance douce. Il fait également du tort à son discours de résistance, étant donné que l'Iran et le Hezbollah concentrent maintenant surtout leurs efforts sur la survie du régime Assad et non sur l'opposition à Israël.

Enfin, le soutien de l'Iran à Assad coûte cher. Les chiffres varient selon la source, mais s'élèvent à des milliards de dollars par année. Pour une économie mise à rude épreuve, il s'agit d'un engagement important. Il est vrai que la population de l'Iran n'est pas descendue dans la rue pour le dénoncer. Cependant, comme la population est de plus en plus frustrée parce que la croissance économique à laquelle elle s'attendait à la suite de la conclusion de l'accord sur le nucléaire tarde, cela pourrait devenir un autre sujet de préoccupation, quoique secondaire, pour Téhéran.

Le meilleur scénario pour l'Iran est que le régime Assad survive. Mais même s'il survivait, il serait affaibli. Il protégerait les intérêts iraniens fondamentaux, mais ne redeviendrait pas l'allié qu'il était avant 2011. C'est, de fait, le scénario auquel l'Iran fait face dans un avenir prévisible, étant donné que la guerre risque de durer encore des années. Le deuxième meilleur scénario est « l'assadisme sans Assad ». Mais ce scénario serait plus négatif que le premier. Un tel régime syrien après la guerre protégerait certains des intérêts iraniens fondamentaux, mais serait plus faible et plus divisé et ferait face à des insurrections constantes. Le troisième scénario est le pire des scénarios possibles : la chute d'Assad et de l'assadisme, qui entraînerait des pertes importantes. Bref, le mieux que l'Iran puisse espérer en Syrie, c'est de limiter ses pertes, d'essayer de protéger ce qu'il a et de limiter ses coûts futurs.

La montée de l'EIIL modifie-t-elle cette évaluation?

L'émergence de l'EIIL a été une arme à deux tranchants : elle a élargi les possibilités de l'Iran, mais elle a aussi accru son insécurité. Elle a donc renforcé la dynamique existante : les gains sont inévitablement accompagnés de coûts actuels ou futurs.

L'essor de l'EIIL en 2014 a ouvert des possibilités à l'Iran. En Irak, Téhéran a rapidement renforcé son soutien aux milices chiites, à l'armée irakienne et aux groupes kurdes. Ainsi, il aurait envoyé des drones et commencé à livrer de l'équipement militaire quelques jours à peine après la chute de Mossoul. Il a aussi commencé à livrer des armes aux milices kurdes irakiennes longtemps avant que la coalition dirigée par les États-Unis lance son propre programme d'entraînement et d'équipement pour les peshmergas.

L'EIIL ne représente pas une menace directe pour l'Iran. Même s'il est venu à quelques dizaines de kilomètres de la frontière iranienne en 2014, il n'est pas assez fort pour monter des incursions soutenues en territoire iranien et il n'y a pas établi d'importants circuits de contrebande. L'Iran a aussi évité les flots de réfugiés qui se déversent dans d'autres pays de la région. Téhéran lui-même estimerait que le risque d'une présence menaçante de l'EIIL en Iran est limité. En

théorie, il est possible que l'EIIL pénètre en Iran : les secteurs baloutches du sud-est ont une frontière commune avec le Pakistan, tandis que les secteurs kurdes du nord-ouest en ont une avec l'Irak. Ces deux régions comptent une minorité sunnite désillusionnée, comprennent des groupes de criminels et d'insurgés qui ont de bonnes relations en Irak et au Pakistan et ont accès à des armes.

Malgré cette menace interne limitée, la progression de l'EIIL coûte cher à l'Iran. Elle augmente, là encore, le risque d'effondrement de l'Irak. Un État sunnite de fait ou de droit dans un Irak brisé serait probablement hostile à l'Iran. S'il n'était pas dirigé par des extrémistes, il serait probablement allié à l'Arabie saoudite. Même si les pires des scénarios pouvaient être évités, l'essor de l'EIIL a mis en évidence la faiblesse des alliés irakiens de l'Iran. Il a également entraîné le retour de l'armée américaine en Irak.

> *(...) l'essor de l'EIIL a mis en évidence la faiblesse des alliés irakiens de l'Iran. Il a également entraîné le retour de l'armée américaine en Irak.*

La principale réaction de l'Iran a été d'accroître son appui aux milices chiites. Il peut ainsi acquérir de l'influence, mais à un coût de plus en plus élevé. Ce soutien alimente le discours sectaire de l'EIIL, qui dispose ainsi d'un puissant outil de recrutement. L'appui de l'Iran aux milices chiites (et à Assad) exacerbe aussi le ressentiment des sunnites en Irak et ailleurs au Moyen-Orient, ce qui porte préjudice à la puissance douce de la République islamique.

L'accord sur le nucléaire modifie-t-il cette évaluation?

D'après ses détracteurs, une des lacunes de l'accord sur le nucléaire est que la manne qu'apportera la levée des sanctions permettra à l'Iran de se comporter avec plus d'assurance et d'accroître son soutien à Assad, au Hezbollah, aux milices pro-Assad en Syrie et aux milices chiites en Irak. Cette évaluation est cependant exagérée.

Premièrement, la manne est limitée et il est peu probable qu'elle augmentera rapidement. Bon nombre des sanctions imposées

unilatéralement par les États-Unis demeurent, créant des obstacles pour les banques européennes et autres qui sont réticentes à traiter avec les banques iraniennes. Qui plus est, une croissance économique soutenue nécessite aussi une réforme économique, ce qui ne s'est pas encore produit. Tant que la corruption, un climat rude pour l'investissement étranger, une bureaucratie hypertrophiée et la concentration de la richesse entre les mains d'entités favorables au régime perdureront, les perspectives de croissance demeureront bien en deçà de ce qu'elles pourraient être. Par conséquent, même si les estimations des biens iraniens gelés variaient de 50 à 150 milliards de dollars américains avant la conclusion de l'accord, l'Iran n'avait récupéré que quelques milliards de dollars au milieu de 2016.

Deuxièmement, le régime a décidé de négocier l'accord sur le nucléaire d'abord et avant tout à cause des difficultés économiques croissantes que connaissait le pays. La plupart des avantages économiques (aussi limités soient-ils) serviront donc probablement à répondre aux besoins économiques intérieurs.

Troisièmement, il n'y a pas de lien manifeste entre les finances de l'État iranien et le soutien qu'il assure aux groupes militants. L'Iran était riche lorsque les prix du pétrole étaient élevés, de 2005 à 2010. Si ces années ont été marquées par une participation active de l'Iran dans toute la région, l'accès à des fonds était au mieux un facteur secondaire de son assurance. De même, rien n'indique que l'Iran ait réduit son appui aux groupes partenaires lorsqu'il s'est retrouvé de plus en plus étranglé par les sanctions après 2010.

Quatrièmement, les États arabes sunnites penchent de plus en plus contre l'Iran. Ils se sont résignés à voir l'accord sur le nucléaire devenir réalité, mais ils veulent s'opposer plus fermement à l'Iran sur la scène régionale. Dans ce contexte, l'Arabie saoudite a encouragé d'autres États arabes à se joindre à elle dans son opposition à l'Iran en Syrie, au Yémen et ailleurs. Riyad a notamment réussi à briser le partenariat de longue date entre l'Iran et le Soudan, en convainquant le Soudan de se joindre à la campagne contre les houthistes au Yémen (ou plutôt, en le soudoyant).

Bref, l'Iran d'après l'accord est peu susceptible d'augmenter considérablement ses investissements en Irak et en Syrie, certainement pas suffisamment pour avoir plus qu'une influence marginale sur l'équilibre des forces dans l'un ou l'autre pays. Il ne profite pas d'une manne miraculeuse à la suite de la levée des sanctions et, si tant est qu'il reçoive des ressources additionnelles, il est probable qu'il en investira la majeure partie dans son économie.

Conclusion

L'Iran est plus influent dans les États déliquescents ou en voie de déliquescence et pourtant, même dans ces pays, il se heurte à des contraintes importantes. Ses gains sont coûteux et sa sécurité est précaire. Les limites de l'influence de l'Iran sont claires : l'Irak et la Syrie sont des cas cruciaux, parce qu'ils sont les pays (avec le Liban) où il investit le plus et où l'environnement est le plus perméable — et pourtant même là il ne connaît qu'un succès limité.

CHAPITRE 7

MAINTIEN DU PLAN D'ACTION GLOBAL COMMUN : MENACES, DÉFIS ET CALCULS DE L'IRAN

Depuis juillet 2015, l'Iran, le P5+1[13] et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ont chacun pris un certain nombre de mesures en vue de la mise en œuvre du Plan d'action global commun (PAGC). L'Iran a réduit des éléments clés de ses activités nucléaires sensibles et accordé un plus grand accès à l'AIEA afin de convaincre la communauté internationale qu'il utilise les matières nucléaires exclusivement à des fins pacifiques. Il a aussi fourni plus d'informations sur ses activités nucléaires passées afin de permettre à l'AIEA de clarifier les dimensions militaires possibles du programme nucléaire et la nature de ses activités antérieures de militarisation. Pour sa part, le P5+1 a amorcé la levée des sanctions et a accordé à l'Iran l'accès à ses actifs gelés à l'étranger. Ce processus et ses répercussions suscitent toutefois de la controverse. Le processus de mise en œuvre du PAGC se heurte à une difficulté de taille : il est important que l'Iran sente les effets de la levée des sanctions et n'en soit pas uniquement témoin.

> *(...) il est important que l'Iran sente les effets de la levée des sanctions et n'en soit pas uniquement témoin.*

Aux États-Unis, certains observateurs croient que Washington n'est pas tenu de faciliter la réintégration de l'Iran dans l'économie mondiale, alors que d'autres soutiennent que la viabilité du PAGC et l'avenir des relations entre les États-Unis et l'Iran et entre l'Occident et l'Iran reposent sur la capacité de ce dernier de rebâtir son économie[14]. Pour sa part, l'AIEA a produit son rapport sur les dimensions militaires possibles du programme nucléaire iranien qui clarifie les activités passées de Téhéran. Ce rapport divise les activités nucléaires de l'Iran en trois principales périodes qui reflètent la progression des projets nucléaires du pays depuis 2002, lorsque le dossier nucléaire iranien a été mis au jour :

1. Avant 2003 : L'Iran avait un solide programme d'armes nucléaires;
2. De 2003 à 2009 : L'Iran a mené des activités de recherche-développement en matière de militarisation;
3. Depuis 2009 : Rien n'indique que l'Iran a un programme d'armement.

Bien qu'il ait suscité de la controverse aux États-Unis, le rapport permet quand même d'obtenir une excellente idée des ambitions nucléaires de l'Iran et de sa façon de penser, et valide les conclusions de l'appareil du renseignement américain sur la question. L'AIEA a également commencé à produire des rapports d'étape sur la mise en œuvre du PAGC, qui confirment que, jusqu'à maintenant, l'Iran en respecte les modalités. Le présent document porte sur les intentions nucléaires de l'Iran après l'expiration du PAGC et aborde les difficultés associées à l'accord et à sa mise en œuvre, lesquelles pourraient modifier la politique actuelle de Téhéran sur le nucléaire.

Les armes nucléaires dans les calculs en matière de sécurité de l'Iran à la suite de l'expiration du PAGC

Le rapport sur les dimensions militaires possibles du programme nucléaire iranien confirme l'évaluation de l'appareil du renseignement des Nations Unies selon laquelle rien n'indique que depuis 2009, l'Iran poursuit un programme d'armes nucléaires. Avant l'adoption du PAGC, l'appareil du renseignement américain avait déterminé que même si Téhéran avait les moyens scientifiques, techniques et industriels de fabriquer une arme nucléaire, il n'avait pas pris la décision politique d'aller de l'avant[15]. Le rapport sur les dimensions militaires possibles du programme iranien renferme toutefois plus d'informations sur les ambitions nucléaires de l'Iran et brosse un tableau plus clair de ses activités de militarisation. Avant 2009, l'Iran jouait sur les deux tableaux, à l'instar du shah qui a intégré le programme nucléaire dans le projet « Atomes pour la paix » lancé dans les années 1950. Autrement dit, alors que le pays poursuivait un programme d'énergie nucléaire pour les motifs légitimes qu'il présentait à la communauté internationale (utilisation à des fins médicales et industrielles, pour la recherche et l'alimentation en électricité et à d'autres fins pacifiques), il menait également des activités de recherche-développement sur la militarisation.

Avec l'actuel PAGC, il est beaucoup plus difficile pour Téhéran de continuer à jouer sur les deux tableaux, du moins tant que l'accord sera en vigueur. On ignore ce que fera l'Iran à l'expiration du PAGC. Il est d'ailleurs difficile de le prédire. Si l'accord est appliqué de façon

adéquate, les activités de l'Iran se limiteront à celles autorisées dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), de son accord de garanties et du protocole additionnel, et en vertu des modalités du PAGC. Par ailleurs, le processus de mise en œuvre jouera un rôle de premier plan dans l'orientation du programme nucléaire iranien et des intentions de Téhéran dans le dossier nucléaire : si elles constatent que le PAGC procure des avantages politiques, économiques et nucléaires à l'Iran, les instances dirigeantes seront plus susceptibles de continuer à se conformer aux obligations internationales. Autrement dit, si Téhéran peut poursuivre son programme nucléaire et reprendre une place sur la scène politique et économique mondiale, il sera plus susceptible de continuer à se conformer aux modalités de l'accord. Toutefois, si la levée des sanctions ne lui procure pas les avantages auxquels il s'attendait ou s'il se voit dans l'incapacité d'utiliser la filière d'approvisionnement, l'Iran risque de recommencer à jouer sur les deux tableaux, soit en trichant, soit en reniant les engagements pris dans le cadre du PAGC.

Difficultés associées à la mise en œuvre du PAGC

Trois principaux facteurs risquent de compliquer la mise en œuvre du PAGC : les activités liées à la défense de l'Iran, qui ne violent pas directement le Plan, mais le remettent en question; les activités iraniennes dans la région et l'impression de plus en plus nette qu'ont les Iraniens que le pays a été le grand perdant dans la négociation de l'accord.

Activités liées à la défense

Il est peu probable que l'Iran remette en question directement le PAGC si le statu quo persiste. Autrement dit, Téhéran ne risque pas d'en violer directement les modalités en reprenant des activités nucléaires interdites ou en renversant les mesures prises dans le cadre de l'accord. Il maintiendra probablement plutôt ses activités non nucléaires et risque même de les intensifier. Ces activités compliquent l'application du PAGC et créent un malaise en Occident, notamment aux États-Unis, ainsi qu'au Moyen-Orient, surtout en Israël et dans les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Elles

comprennent les essais de missiles balistiques, les cyberactivités (y compris les cyberattaques et le cyberespionnage) et le développement du programme spatial. Elles sont menées pour diverses raisons principalement sous la direction des Gardiens de la Révolution islamique (GRI). Premièrement, elles visent à compenser ce que bon nombre des membres des GRI et d'autres ultraconservateurs iraniens considèrent comme les concessions excessives faites par le gouvernement dans le cadre de l'accord. Ainsi, elles ont pour objet d'apaiser les détracteurs iraniens du PAGC ainsi que des politiques en matière de sécurité et de la politique étrangère de Rohani, qui sont considérées comme trop laxistes. Deuxièmement, ces activités constituent un moyen pour les GRI d'accroître la puissance matérielle du pays tout en lui permettant de projeter sa puissance et de montrer aux adversaires, dont les États-Unis, Israël et l'Arabie saoudite, que l'Iran demeure une force non négligeable capable de repousser des frontières.

Activités dans la région

Les activités de l'Iran dans la région constituent depuis longtemps une source de préoccupation pour ses voisins et les puissances occidentales, notamment les États-Unis, qui comptent un réseau d'alliés et des intérêts au Moyen-Orient. Toutefois, depuis l'intervention des États-Unis en Irak en 2003 et le printemps arabe, le CCG considère l'Iran comme son principal adversaire et la principale menace pour sa sécurité et ses intérêts. Actuellement, cette menace est plus grave que celle que représente Israël, l'Iran ayant remplacé cet ennemi traditionnel des pays arabes dans l'esprit des membres du CCG[16]. L'« expansion » et l'« influence » de l'Iran dans la région et son « ingérence dans les affaires arabes » les préoccupent sérieusement. Les États-Unis considèrent aussi un Iran enhardi comme une menace importante pour leur sécurité nationale et leurs intérêts dans la région, mais voient en même temps de plus en plus de possibilités de collaboration (notamment en Irak et en Afghanistan) dans un contexte régional où Téhéran exerce une plus grande influence et où les intérêts des États membres du CCG ne cadrent pas nécessairement avec les leurs. Il s'agit d'une autre source

d'inquiétude pour le CCG[17]. Pour sa part, l'Iran croit qu'il a besoin d'un réseau d'intermédiaires et d'autres alliés pour assurer sa sécurité et qu'à moins de maintenir une présence et de continuer d'exercer une influence dans diverses régions du Moyen-Orient, où les gouvernements centraux soit se sont effondrés, soit se sont tellement affaiblis qu'ils sont sur le point de s'écrouler, il devra lutter contre diverses menaces sur son territoire[18]. Par conséquent, l'influence que l'Iran exerce dans la région suscite deux problèmes. Premièrement, certaines de ces activités nuisent directement ou indirectement aux intérêts américains ou les menacent. Deuxièmement, certains États membres du CCG craignent ce qu'ils considèrent comme une présence accrue de l'Iran dans la région, en plus de son éventuelle collaboration avec les États-Unis.

Les activités de l'Iran dans la région et la situation en Syrie, en Irak, au Yémen, au Liban et en Afghanistan n'étaient pas visées dans les négociations de l'accord nucléaire. Les États-Unis et l'Iran plus particulièrement ont toutefois discuté de dossiers régionaux en marge des pourparlers (même s'ils l'ont nié publiquement), mais il n'a pas été question, dans le cadre des négociations entourant le PAGC, des activités de Téhéran dans la région et du soutien accordé par la mollarchie aux groupes terroristes. Pourtant, ces problèmes peuvent nuire à la mise en œuvre de l'accord. En fait, les États-Unis sont de plus en plus appelés à intervenir (à la fois pour des raisons liées à leurs intérêts et aux intérêts nationaux et aux préoccupations de leurs alliés) afin de réduire l'influence que l'Iran continue d'exercer dans la région. Si une telle intervention se solde par plus de sanctions, l'Iran sentira encore moins les avantages de la levée des sanctions prévue dans le cadre du PAGC, ce qui ne fera que susciter une plus grande désillusion de sa part face à l'accord. Il importe aussi de signaler qu'alors qu'une bonne part des discussions internes à Washington depuis l'adoption de l'accord ont porté sur la façon de rassurer les alliés du CCG, rien n'indique clairement que les mesures que les États-Unis seraient aptes ou disposés à prendre contribueront à dissiper ces craintes[19]. Ainsi, même si les sanctions liées aux activités régionales de l'Iran auront certainement une incidence sur la mise en œuvre du PAGC, elles sont peu susceptibles d'apaiser les

inquiétudes des États membres du CCG. Elles pourraient même aller à l'encontre des intérêts financiers de la plupart de ces États, qui cherchent à accroître leurs liens économiques et commerciaux avec l'Iran.

Reprise économique

L'Iran avait espoir que la levée des sanctions favoriserait une reprise économique et ouvrirait la voie à sa réintégration dans l'économie mondiale et à son retour sur les marchés internationaux. Toutefois, cet espoir s'est presque entièrement envolé et a été remplacé par des préoccupations pressantes. Si la reprise économique à laquelle il s'attendait ne se concrétise pas, l'Iran sera moins susceptible de soutenir le PAGC et pourrait envisager de ne pas s'y conformer. Le processus de levée des sanctions contre l'Iran entraîne deux catégories de problèmes. Les premiers sont extérieurs à l'Iran et découlent de la politique intérieure des États-Unis, de l'absence de directives claires de la part des principales institutions américaines et des autres sanctions. Les seconds découlent de la politique intérieure et de l'économie de l'Iran, y compris de la présence des GRI dans la plupart des principaux secteurs de l'économie, de la corruption et de la mauvaise gestion des ressources ainsi que d'un manque de continuité politique. Ces problèmes continuent de dissuader les entreprises d'investir en Iran. Au printemps 2016, l'Occident a tenté de rassurer les investisseurs et de les encourager à aller en Iran. Pour sa part, l'Iran est au courant de ses problèmes intérieurs et structurels et prend des mesures pour les régler[20]. Il doit absolument le faire s'il veut attirer des investisseurs et des entreprises, qui ne reviendront que si les conditions au pays deviennent plus propices à l'investissement grâce à l'application continue du PAGC.

Bien que les divers blocs en Iran ne voient pas tous l'accord du même œil, ils s'entendent presque tous pour dire que l'investissement étranger et le commerce extérieur constituent des éléments positifs. Toutefois, les ultraconservateurs, notamment le Guide suprême Khamenei, croient qu'ils ont eu raison de dire que les sanctions ne seraient pas levées, que plus de sanctions seraient imposées et que les États-Unis créeraient plus d'obstacles pour empêcher l'Iran

d'atteindre ses objectifs politiques et économiques. Si le statu quo persiste, les ultraconservateurs ont tout à gagner de l'absence de progrès sur le plan de la levée des sanctions. Ils disposeront ainsi de plus d'arguments pour défaire Rohani en 2017.

CHAPITRE 8

RELATIONS ENTRE L'IRAN ET LA RUSSIE : SITUATION ACTUELLE ET ÉVOLUTION POSSIBLE

À l'heure actuelle, l'Iran et la Russie ont plusieurs intérêts communs. Par exemple, leurs dirigeants éprouvent de l'antipathie pour l'Occident, craignent la montée d'une opposition démocratique et le djihadisme sunnite, et soutiennent le régime Assad en Syrie. Par ailleurs, non seulement la Russie vend des armes à Téhéran, mais elle a terminé la construction d'un réacteur nucléaire pour l'Iran et envisage d'en construire d'autres.

Toutefois, il y a aussi eu — et continue d'y avoir — plusieurs différends importants entre Téhéran et Moscou, dont les suivants : le ressentiment qu'éprouve toujours l'Iran à l'égard de la perte de territoire iranien aux mains de l'empire tsariste au XIX^{e} siècle; les interventions tsaristes et soviétiques en Iran au XX^{e} siècle; le soutien de l'Union soviétique au mouvement sécessionniste dans le nord-ouest de l'Iran juste après les Première et Deuxième guerres mondiales; le soutien de l'Union soviétique à Saddam Hussein pendant la guerre irano-irakienne de 1980 à 1988.

Depuis l'effondrement de l'URSS en 1991, l'Iran et la Russie (ainsi que d'autres États littoraux) n'ont pas réussi à s'entendre sur une formule de délimitation des frontières maritimes dans la mer Caspienne et de division des ressources minérales dans les fonds marins. L'ancien partage soviéto-iranien ne prévoyait qu'une part de 11 pour 100 de la mer Caspienne pour l'Iran. Après la chute de l'URSS et l'émergence de trois autres pays riverains de la mer Caspienne (Azerbaïdjan, Kazakhstan et Turkménistan), en plus de la Russie et de l'Iran, Moscou a proposé de diviser la mer le long d'une « ligne médiane modifiée » qui donnait à chaque État riverain un pourcentage de la mer Caspienne correspondant à sa part du littoral. Selon ce régime, une part de seulement 13 pour 100 devait revenir à l'Iran. Téhéran a toutefois insisté pour que la mer Caspienne soit divisée également et que chaque pays riverain reçoive une part de 20 pour 100. L'Iran s'est engagé dans la diplomatie de la canonnière sur cette question en 2001, alors que Moscou a fait de même en 2002. Les négociations dans ce dossier se poursuivent depuis, mais aucun accord n'a encore été conclu.

Téhéran est aussi mécontent du fait que malgré sa déclaration d'amitié, Moscou cherche aussi à améliorer ses relations avec les adversaires de l'Iran : les États arabes du Golfe et Israël. Même les secteurs de coopération se sont révélés être une source de controverse : Moscou a retardé ou annulé la vente d'armes à l'Iran à la demande de l'Occident, a pris un temps démesuré pour achever la fabrication du réacteur nucléaire à la centrale de Bouchehr et semble avoir des priorités différentes de celles de Téhéran dans le cadre des négociations en cours en vue de la conclusion d'un accord de paix en Syrie. Plus récemment, alors que Moscou s'est joint à Riyad pour lancer un appel au gel de la production de pétrole, Téhéran a délibérément refusé et insiste sur le fait que l'Iran augmentera plutôt sa production (ce qui contribue à la baisse des prix).

Ainsi, même s'ils coopèrent dans une mesure assez importante, l'Iran et la Russie ont toujours d'importantes différences qui limitent cette coopération. D'ailleurs, malgré leurs intérêts communs, ils n'ont pas réussi à surmonter ces différences. Ni l'un ni l'autre ne s'est montré disposé à faire des concessions pour améliorer leurs relations. Par contre, leurs différences ne sont pas suffisamment importantes pour les empêcher de coopérer dans des dossiers d'intérêt commun. Toutefois, pour comprendre les points forts et les faiblesses de la relation entre l'Iran et la Russie, il faut d'abord savoir comment les deux pays se perçoivent mutuellement.

Comment l'Iran perçoit la Russie

Les dirigeants iraniens et russes partagent une profonde antipathie pour l'Occident en général et les États-Unis en particulier. Toutefois, en règle générale, les dirigeants iraniens, comme la population iranienne, ne voient pas la Russie d'un bon œil en raison des nombreuses expériences négatives que l'Iran a eues avec elle et de leurs attentes limitées quant au respect par Moscou des ententes conclues actuellement avec Téhéran. Pourtant, même si les plus hauts dirigeants iraniens partagent cette image négative de la Russie, ils ont néanmoins jugé utile de coopérer avec celle-ci dans plusieurs secteurs. Ils auraient certes souhaité que la Russie oppose son veto directement aux sanctions économiques que l'Occident avait demandé instamment

au Conseil de sécurité des Nations Unies d'imposer à l'Iran dans le dossier nucléaire, mais ont quand même apprécié les mesures prises par Moscou pour retarder leur entrée en vigueur et les atténuer. Malgré son irritation face au manque de fiabilité de la Russie en tant que fournisseur d'armes et aux retards dans l'achèvement du réacteur nucléaire à la centrale de Bouchehr, Téhéran reconnaît quand même que Moscou a livré la marchandise lorsque l'Occident refusait de le faire. Pour les dirigeants iraniens, le régime Poutine en particulier constitue aussi un allié contre ce que les deux pays considèrent comme des tentatives de promotion de la démocratisation de la part de l'Occident. Ils apprécient aussi le ferme soutien de Moscou pour le régime Assad et son intervention à l'appui de ce dernier, sans lesquels Téhéran n'aurait peut-être pas réussi à empêcher le remplacement du régime syrien par un régime arabe sunnite hostile à l'Iran.

Malgré tout, les dirigeants iraniens sont bien conscients des limites de leur partenariat avec la Russie. Ils ont la ferme impression que Moscou souhaite en réalité trouver une forme de modus vivendi avec les États-Unis et l'Occident et qu'il est toujours prêt à mettre fin à son soutien pour l'Iran s'il arrive à arracher, à Washington notamment, suffisamment de concessions. Même si les différends entre la Russie et les États-Unis rendent impossible une telle éventualité, que Téhéran considère comme le « pire des scénarios », les dirigeants iraniens sont bien conscients que Moscou et Téhéran sont des rivaux sur les marchés pétroliers et gaziers. Par ailleurs, la Russie (surtout à cause des sanctions occidentales et des faibles prix du pétrole) n'a absolument pas la même capacité d'investir en Iran que l'Occident, la Chine ou d'autres pays asiatiques dynamiques. Une Russie en déclin économique n'offre que des possibilités limitées pour les exportations iraniennes et, à part les armes et les réacteurs nucléaires, il n'y pas grand-chose que Téhéran souhaite acheter à la Russie. Même si l'Iran peut être certain que la Russie ne le laissera pas tomber en échange d'une embellie des relations avec les États arabes du Golfe ou Israël, la coopération de Moscou avec ces premiers irrite Téhéran et lui cause de l'embarras dans le cas du second.

Comment la Russie perçoit l'Iran

Moscou a beaucoup apprécié la ferme opposition de Téhéran à la politique étrangère américaine. Comme la Russie a parfois collaboré avec les États-Unis, alors qu'en règle générale, l'Iran ne l'a pas fait, Washington a pu effectivement la considérer comme une partenaire dans ses échanges avec l'Iran. Par ailleurs, les sanctions économiques directes que les États-Unis ont imposées à l'Iran, conjuguées aux pressions exercées par Washington sur ses alliés occidentaux pour qu'ils limitent leurs échanges commerciaux avec Téhéran, ont été très avantageuses pour Moscou. En bloquant les investissements occidentaux dans le secteur pétrolier iranien, les États-Unis ont non seulement limité la production de l'Iran (ce qui a été avantageux pour d'autres exportateurs de pétrole comme la Russie), mais ont empêché également l'investissement par des entreprises occidentales dans des pipelines pouvant transporter, en passant par l'Iran, le pétrole et le gaz du bassin de la mer Caspienne destiné aux marchés mondiaux. Ils ont ainsi augmenté artificiellement la dépendance de ces pays à l'égard des voies d'exportation passant par la Russie.

En fait, la Russie craint avant tout que l'hostilité entre Téhéran et Washington prenne fin et que l'Iran n'ait ainsi plus besoin d'elle. Même si depuis la révolution iranienne de 1979, une telle éventualité semblait peu probable, Moscou craignait que les efforts de l'administration Obama en vue de conclure un accord nucléaire avec Téhéran ne donnent lieu à un rapprochement entre l'Iran et les États-Unis. Les dirigeants russes comprenaient que si Moscou avait tenté de bloquer un accord que Washington et Téhéran souhaitaient conclure, ce dernier aurait procédé sans Moscou. Toutefois, heureusement pour la Russie, l'opposition du Guide suprême, l'ayatollah Khamenei , à un rapprochement plus étroit avec les États-Unis et le maintien par Téhéran d'un ferme soutien à l'égard du régime Assad et de son hostilité envers Israël et les États arabes du Golfe donnent à penser qu'une embellie des relations entre Washington et Téhéran est très peu probable en ce moment.

Pourtant, même en l'absence d'une telle amélioration des relations, la politique iranienne irrite la Russie à bien des égards. Selon Moscou,

l'hostilité entre Washington et Téhéran aurait dû faire augmenter la dépendance et le respect de l'Iran à l'égard de la Russie. Non seulement l'Iran n'a manifesté aucune gratitude à la Russie pour ses efforts, mais il s'est plaint du fait qu'elle aurait pu en faire plus. La persistance de l'Iran dans son refus des solutions proposées par Moscou pour régler le dossier de la mer Caspienne irrite aussi les dirigeants russes. À l'heure actuelle, la Russie considère que l'Iran et elle ne sont pas au même diapason sur plusieurs dossiers : alors que l'économie de la Russie est de plus en plus isolée (en raison des sanctions occidentales et de la réaction de Moscou à ces sanctions), l'Iran améliore ses liens économiques avec l'Occident.

Par ailleurs, au lieu de se joindre aux efforts de Moscou pour isoler la Turquie après qu'un avion militaire russe a été abattu par les forces turques en novembre 2015, Téhéran a au contraire tenté de renforcer les relations avec Ankara. Si la Russie a décidé de restreindre sévèrement ses liens commerciaux avec la Turquie après cet incident, l'Iran et la Turquie, pour leur part, ont annoncé des projets en vue de renforcer les leurs. En outre, Téhéran, tout comme Ankara, voit d'un mauvais œil le soutien que la Russie accorde aux forces kurdes en Syrie (comme la Turquie, l'Iran compte une importante population kurde et ne veut pas qu'elle fasse sécession).

Perspectives d'avenir

Malgré les difficultés qui perdurent, les relations entre l'Iran et la Russie sont peut-être plus solides en ce moment qu'elles ne le seraient si les liens entre l'Iran et les États-Unis devaient s'améliorer ou se détériorer de façon radicale. Si, pour une raison ou pour une autre, ses relations avec l'Occident s'améliorent, l'Iran aura tout simplement moins besoin de la Russie. Même s'il ne se joindra peut-être pas aux États-Unis pour s'opposer à la Russie, l'Iran ne fera certainement pas front commun avec la Russie contre les Américains. En outre, comme l'hostilité entre l'Iran et les États-Unis a favorisé les exportations de pétrole russe, une détérioration croissante des relations entre la Russie et l'Occident pourrait être avantageuse pour les exportations de pétrole iranien.

Par contre, si l'hostilité entre l'Iran et les États-Unis atteint à nouveau un point où un conflit ouvert s'avère possible, il est peu probable que Moscou viendra à la défense de Téhéran. Le président Vladimir Poutine pourrait profiter des relations houleuses entre l'Iran et les États-Unis pour poursuivre ses visées expansionnistes dans l'ancien espace soviétique, mais comme les forces russes sont déjà engagées dans l'est de l'Ukraine, en Syrie et dans le Nord-Caucase, il se peut qu'il ne veuille pas prendre le risque de les disperser excessivement en les impliquant dans encore un autre conflit. Comme par le passé, l'hostilité entre l'Iran et l'Occident risque de se traduire par un accroissement des relations commerciales non pas entre l'Iran et la Russie, mais plutôt entre l'Iran et la Chine.

De même, les relations entre l'Iran et la Russie pourraient se détériorer à la suite de changements politiques à Téhéran, qu'ils soient positifs ou négatifs. La montée de forces démocratiques en Iran favoriserait la coopération avec l'Occident. À l'inverse, l'ascension de forces islamistes adhérant davantage au chiisme risque de mener à une réaffirmation du point de vue de l'ayatollah Khomeini, père de la révolution iranienne, pour qui l'Orient comme l'Occident étaient les « grands Satans ». La Syrie risque d'être une source de tensions, la Russie étant plus disposée à accepter un compromis avec les Arabes sunnites et les Kurdes dans ce pays, alors que l'Iran tient absolument à soutenir les chiites alaouites qui composent le régime Assad. En outre, la tolérance d'un Iran formé davantage d'islamistes chiites à l'égard du rapprochement de Moscou avec Israël et les pays arabes du Golfe sera bien moindre que celle dont fait preuve Téhéran à l'heure actuelle.

En outre, la montée de la Chine et de l'Inde et la rivalité croissante entre ces deux pays risquent d'avoir une plus grande incidence sur les relations internationales de l'Iran et d'autres pays de la région que toute décision que pourrait prendre la Russie. En fait, si la Chine et l'Inde décident de se faire concurrence en accordant de l'aide à l'Iran et en lui achetant du pétrole, l'influence de la Russie à Téhéran pourrait devenir nettement accessoire.

Enfin, comme l'effondrement interne ou les préoccupations concernant des conflits à l'étranger ont déjà amené l'Union soviétique, puis la Russie, à se retirer du Moyen-Orient ou à ne pas lui porter attention, la même chose pourrait se produire à l'avenir. Téhéran pourrait ainsi avoir non seulement l'occasion, mais aussi une bonne raison d'étendre son influence dans le Caucase et dans au moins une partie de l'Asie centrale, même si ce n'est que dans le but d'empêcher d'autres pays ou des forces islamistes sunnites de le faire.

Toutefois, en ce moment, aucun de ces scénarios ne paraît aussi probable que le statu quo, c'est-à-dire une situation où les forces réformistes pro-occidentales dirigent le gouvernement, alors que les religieux conservateurs anti-occidentaux détiennent le contrôle absolu. Un tel Iran continuera vraisemblablement de coopérer avec Moscou lorsque leurs intérêts concordent. Toutefois, il n'hésitera pas à poursuivre des politiques différentes de celles de Moscou lorsque leurs intérêts divergent. Même si l'on observe en Iran de profonds clivages entre pro-Occidentaux et anti-Occidentaux, il n'y a pas beaucoup de pro-Russes.

CHAPITRE 9

RELATIONS ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'IRAN : PERSPECTIVES D'AVENIR

On m'a demandé d'examiner l'avenir des relations entre les États-Unis et l'Iran. La tâche est très loin d'être facile, surtout si l'on considère le bilan assez lamentable à ce chapitre des analystes occidentaux. Combien de fois avons-nous entendu parler de l'effondrement imminent de la République islamique au cours des quatre dernières décennies? Combien de fois aussi avons-nous entendu dire que le Guide suprême, l'ayatollah Ali Khamenei, faisait preuve d'un anti-américanisme incorrigible et qu'il tenait à tout prix à fabriquer une bombe nucléaire? Et combien de fois nous a-t-on avertis qu'il ne négocierait jamais un accord nucléaire avec les États-Unis? Ce qui complique les choses encore plus, c'est qu'un événement imprévu aux États-Unis ou en Iran, semblable aux attentats terroristes du 11-Septembre, pourrait fondamentalement changer nos prévisions actuelles concernant les relations entre les deux pays. Une certaine humilité s'impose donc dans toute évaluation de ces relations.

Ainsi, au lieu de faire des prédictions, je me contenterai d'examiner certains des principaux facteurs qui sont susceptibles de façonner les relations entre l'Iran et les États-Unis au cours des cinq à dix prochaines années.

On ne risque pas d'assister de sitôt à une normalisation des relations houleuses et toxiques qu'entretiennent les États-Unis et l'Iran. Cependant, l'accord nucléaire, ou le Plan d'action global commun (PAGC), conclu par l'Iran et le P5+1 en 2015 semble avoir ouvert la voie à une possible embellie des relations entre les deux pays au cours des prochaines années. La route risque toutefois d'être cahoteuse, puisqu'il faudra du temps pour dissiper une animosité vieille de 37 ans. De ce fait, il n'est pas exclu non plus que l'antagonisme entre les deux pays refasse surface. Cela dit, je suis d'un optimisme très prudent lorsque j'affirme que les relations futures entre les États-Unis et l'Iran risquent peu d'être aussi hostiles que par le passé et qu'elles s'amélioreront probablement si les deux camps arrivent à établir des mécanismes institutionnels capables de gérer les conflits futurs. Après tout, un rapprochement serait essentiel à la mise en œuvre réussie de l'accord nucléaire, laquelle est dans l'intérêt des deux parties. Ainsi, il serait difficile pour Washington et Téhéran de maintenir leurs

politiques d'hostilité réciproque tout en demeurant bien résolus à mettre en œuvre le PAGC.

Facteurs à surveiller

Élection présidentielle de 2016 aux États-Unis. Le Parti républicain s'est catégoriquement opposé au PAGC. Pendant la saison des primaires, tous les candidats du Grand Old Party ont exprimé leur vive opposition à l'accord conclu avec l'Iran, la plupart d'entre eux ayant promis de le tailler en pièces. Selon Donald J. Trump, maintenant candidat du Parti républicain, l'accord nucléaire est la « pire entente » jamais conclue par les États-Unis. Il a d'ailleurs promis de le renégocier, sans doute dans le but d'obtenir de « véritables concessions » de l'Iran. Il a même insinué à l'occasion qu'il rejetterait complètement l'accord.

Pour sa part, Hillary R. Clinton, aujourd'hui candidate présidentielle du Parti démocrate, soutient l'accord nucléaire. Toutefois, elle a promis d'« endiguer l'Iran », stratégie qui engendrerait vraisemblablement de vives tensions entre Téhéran et Washington et pourrait mettre en péril l'accord nucléaire dans son intégralité. Sous une administration Clinton ou Trump, maintiendra-t-on la stratégie du président Obama, qui visait à aider l'Iran à reprendre une place sur l'échiquier mondial, ou adoptera-t-on de nouvelles stratégies susceptibles de fragiliser l'accord nucléaire?

Opposition américaine à l'Iran. Peu importe qui sera le prochain président, les Américains manifesteront une opposition farouche à l'Iran. Une multitude de facteurs, dont la crise des otages en 1979, le slogan regrettable et futile « mort à l'Amérique » scandé en Iran et la politique de soutien des milices irakiennes qui ont tué des soldats américains en Irak adoptée par Téhéran, ont donné naissance à un mouvement anti-iranien aux États-Unis. Ce mouvement s'est opposé à l'accord nucléaire avec l'Iran, mais n'a pas réussi à le bloquer. Bon nombre de ses partisans se sont maintenant réorganisés et semblent déterminés à empêcher une amélioration des relations avec Téhéran. Selon toute apparence, ils voudraient faire en sorte que l'accord nucléaire demeure un simple accord de contrôle des armements et éviter que ne s'amorce un processus de détente entre Téhéran et

Washington. Bien que ce mouvement ait de meilleures chances de succès sous un président républicain, il continuera probablement aussi d'exercer une certaine influence sous une présidente démocrate. À ce chapitre, il convient d'examiner l'extrait suivant d'un récent rapport bipartite du Center for a New American Security :

> *D'abord, Téhéran doit comprendre que Washington ne s'attend pas à ce que l'accord nucléaire modifie la relation avec le gouvernement d'Iran. Ce dernier ne doit pas fonder ses espoirs de détente ou d'un plus grand accès aux États-Unis sur cet accord. Si l'Iran choisit de modifier les politiques dangereuses qu'il applique dans la région, Washington accueillera favorablement ces changements. Toutefois, cela ne fait pas partie de l'accord, et la perspective d'un tel changement n'influera pas sur la détermination des États-Unis à empêcher toute violation de l'accord, qu'elle soit majeure ou mineure*[21].

Élection présidentielle de 2017 en Iran. Les ultraconservateurs iraniens se sont vivement opposés au PAGC. Bon nombre d'entre eux estiment que l'Iran a capitulé et a fait trop de concessions à l'Occident. Ils ne sont pas non plus très enthousiastes à l'idée d'une embellie des relations avec les États-Unis. Arriveront-ils à désigner pour l'élection présidentielle de 2017 un candidat populaire capable de défaire le président Hassan Rohani, qui a négocié l'accord nucléaire? Leurs chances de succès sont minces, étant donné que tous les présidents iraniens, à l'exception notable de M. Abolhassan Bani Sadr, ont été réélus, et que la majeure partie de l'électorat est favorable à l'accord nucléaire et à l'amélioration des relations avec l'Occident. Toutefois, même si Rohani perd, il est peu probable que le nouveau président sabotera l'accord, étant donné que l'entente conclue avec le P5+1 était fondée sur un consensus parmi les factions les plus puissantes de la classe dirigeante, dont le Guide suprême.

Un nouveau Guide suprême. L'ayatollah Khamenei, âgé de 77 ans, est au pouvoir depuis 1989. Il a habilement réussi à consolider son pouvoir et est devenu le décideur suprême. Les forces de sécurité et l'armée demeurent sous son commandement personnel et n'ont manifesté aucun signe de déloyauté à son égard. Tant qu'il restera au pouvoir,

la réouverture d'une ambassade des États-Unis à Téhéran est très peu probable. Khamenei éprouve depuis toujours une profonde méfiance à l'égard des États-Unis, qu'il qualifie d'impérialistes et d'arrogants. Il serait toutefois disposé à entretenir des relations limitées et contrôlées avec Washington afin de régler des problèmes régionaux particuliers, comme la guerre civile sanglante en Syrie.

Les élections de 2016 à l'Assemblée des experts, qui a le pouvoir constitutionnel de choisir le Guide suprême, n'a donné lieu à aucune réorganisation majeure des forces au sein de ce puissant organisme, étant donné qu'il continue d'être dominé par des conservateurs. Si un nouveau Guide suprême est choisi en Iran au cours de la prochaine décennie, il s'agira vraisemblablement d'une personne à laquelle les principales factions composant l'élite dirigeante seront favorables. S'il serait futile de tenter de déterminer qui sera le prochain Guide suprême, cette personne restera vraisemblablement bien décidée à mettre en œuvre l'accord nucléaire, pourvu que les États-Unis et l'Occident maintiennent eux aussi leur engagement. Le Bureau du Guide suprême est tellement inextricablement lié aux institutions des Gardiens de la Révolution islamique et aux services de renseignement, qui ont tous approuvé l'accord nucléaire, qu'il est peu probable que le nouveau Guide modifie fondamentalement et rapidement l'orientation générale de la politique étrangère iranienne.

Opposition régionale à l'amélioration des relations entre les États-Unis et l'Iran. Ironiquement, les deux principaux alliés des États-Unis au Moyen-Orient, soit Israël et l'Arabie saoudite, se sont opposés à l'accord nucléaire. Les Saoudiens ont toutefois adopté une attitude beaucoup plus intransigeante à l'égard de l'Iran. Ils reconnaissent que l'accord pourrait contribuer à transformer la relation qui existe entre l'Iran et l'Europe ainsi qu'entre l'Iran et les États-Unis. Au cours des négociations, les Saoudiens ont tenté inlassablement d'empêcher que l'on trouve une solution diplomatique à l'impasse nucléaire. Une fois que l'accord historique a été conclu, l'Arabie saoudite a pris la tête d'une soi-disant coalition anti-iranienne qui accuse l'Iran d'être le principal responsable de l'agitation qui perdure au Moyen-Orient. L'objectif stratégique ultime des Saoudiens est d'empêcher tout

rapprochement entre l'Iran et les États-Unis. Ils soutiennent que l'accord nucléaire n'a visiblement pas amené l'Iran à mettre fin à ses activités malfaisantes dans la région. N'ayant plus d'attentes à l'égard du président Obama, les Saoudiens, qui se sont aussi rapprochés d'Israël, espèrent que le prochain président des États-Unis imposera une nouvelle série de sanctions à l'Iran et qu'il établira une nouvelle stratégie d'endiguement. Ils se serviront de leur influence financière impressionnante pour empêcher une éventuelle détente. Toutefois, si Téhéran et Washington décident d'améliorer leurs relations, les Saoudiens ne pourront qu'entraver leurs efforts, mais n'arriveront pas à les annihiler.

Objectifs régionaux partagés par Washington et Téhéran. Bien que certains alliés des États-Unis s'opposent fortement à toute amélioration des relations avec l'Iran, les objectifs communs des deux pays dans le Moyen-Orient élargi ont de fortes chances de mener à une forme de détente. Ils veulent tous les deux un Afghanistan stable, libéré de l'emprise des talibans. Depuis la chute des talibans en 2001, l'Iran et les États-Unis ont, plus que les autres pays du Golfe Persique, soutenu les gouvernements qui se sont succédé à Kaboul. En Irak également, Téhéran et Washington, malgré leurs profonds différends, notamment en ce qui concerne l'armement des milices chiites par l'Iran, ont souvent soutenu le même gouvernement à Bagdad. Ils sont également favorables à la protection de l'intégrité territoriale de l'Irak.

L'Iran et les États-Unis partagent aussi un autre objectif, soit de vaincre les extrémistes violents, dont l'État islamique en Irak et au Levant (EIIL) qui considère les États-Unis et l'Iran chiite comme ses ennemis les plus redoutables. Téhéran et Washington cherchent également à venir à bout d'al-Qaïda, qu'ils considèrent comme une menace pour la sécurité nationale.

Téhéran et Washington se trouvent, il va sans dire, dans des camps opposés dans la guerre civile dévastatrice qui fait rage en Syrie, laquelle a causé la mort d'au moins 300 000 personnes et a provoqué le morcellement quasi total du pays.

Washington reconnaît de plus en plus que même si l'Iran n'a pas le pouvoir de façonner l'avenir du Moyen-Orient, il ne peut être marginalisé ou exclu de toute entente de sécurité future visant à amener la stabilité en Irak, en Syrie, au Liban et en Afghanistan. Le prix à payer serait très élevé. Quant à Téhéran, il reconnaît que les États-Unis sont l'unique superpuissance mondiale et qu'il doit négocier avec Washington pour régler les principaux problèmes qui affligent la région. Ces facteurs expliquent pourquoi Washington a fini par inviter l'Iran à participer aux négociations de paix visant la Syrie et pourquoi l'Iran a accepté l'invitation avec enthousiasme.

Dire que les pays n'ont pas d'amis permanents, mais plutôt des intérêts permanents relève peut-être du cliché, mais ce sont les intérêts nationaux de l'Iran et des États-Unis, plutôt que leurs profonds différends, qui sont susceptibles d'être à l'origine d'une détente entre les deux pays au cours de la prochaine décennie.

CHAPITRE 10

ÉVALUATION DU POTENTIEL DES PROJETS D'INVESTISSEMENT DE L'IRAN DANS LES SECTEURS PÉTROLIER, GAZIER ET AUTRES

La mise en œuvre de l'accord nucléaire ou Plan d'action global commun (PAGC) a permis à l'Iran de réintégrer plusieurs importants marchés mondiaux, grâce notamment aux exportations de pétrole brut, et de récupérer certains de ses actifs à l'étranger qui avaient été gelés. Toutefois, les autorités iraniennes et certains partenaires commerciaux se sont inquiétés du fait que l'accord n'avait, jusqu'à maintenant, porté que peu de fruits. Le présent document examine les secteurs dans lesquels l'Iran est susceptible d'attirer l'investissement étranger et ceux dans lesquels il pourrait jouer un rôle important. Il aborde aussi certains des points forts qui pourraient lui permettre de tirer parti des possibilités que lui offre le PAGC ainsi que des faiblesses qui risquent de l'en empêcher.

Facteurs déterminants

Le secteur de l'énergie (pétrole et gaz et secteurs connexes tels que les produits pétrochimiques) constituera probablement la source de recettes en devises étrangères la plus facile pour l'Iran. Toutefois, d'autres secteurs tels que la fabrication joueront également un rôle dans les perspectives d'investissement. Si le gouvernement d'Iran arrive à adopter certaines des réformes mentionnées plus loin, l'économie a de bonnes chances de croître de 3 à 4 pour 100 au cours du présent exercice et de 4 à 5 pour 100 au cours des prochaines années.

Évaluons d'abord certains des points forts et des faiblesses qui, à court et à moyen terme, influeront sur la capacité de l'Iran de profiter du PAGC sur le plan économique et d'attirer l'investissement. Nous examinerons ensuite des secteurs précis.

L'Iran a plusieurs sources de résilience

- *Faible dette.* La dette publique et l'endettement intérieur total de l'Iran sont inférieurs à ceux des autres pays exportateurs de pétrole et même de nombreux autres marchés émergents et frontaliers. Par ailleurs, la dette extérieure des entités iraniennes est très faible. Bien qu'elle soit attribuable en grande partie aux restrictions sur la capacité d'emprunt de l'Iran découlant des

sanctions, cette situation réduit néanmoins le risque d'une correction soudaine.

- *Situation budgétaire plus résiliente.* Les sanctions économiques ont obligé l'Iran à effectuer certains ajustements budgétaires plus rapidement que ses pairs parmi les pays exportateurs de pétrole, qui ne font qu'entamer le processus (p. ex. réduction des subventions intérieures pour les carburants et les denrées alimentaires, augmentation de la production intérieure de carburants destinés à la vente au détail et baisse au chapitre des habitudes de dépenses).

- *Amélioration des politiques macroéconomiques.* L'Iran a déjà apporté des modifications à ses politiques budgétaires et monétaires en fonction de la baisse des prix du pétrole. Par exemple, il a permis à sa devise de s'adapter à ces prix plus bas, ce que bon nombre de ses pairs, dont l'Équateur, le Nigéria et les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), ont évité de faire et ils ont donc été contraints d'écouler leurs réserves. L'Iran ne s'est toutefois pas complètement adapté. Même si les prix du pétrole se maintenaient en deçà ou autour de 50 dollars américains le baril, une dépréciation monétaire plus importante et des compressions budgétaires modestes seraient à prévoir. L'Iran abaisserait aussi probablement ses taux d'intérêt, réduisant ainsi les coûts d'emprunt dans le pays.

- *Amélioration de la qualité des représentants officiels et du processus d'élaboration des politiques.* La qualité de la bureaucratie s'améliore à mesure que les bénéficiaires de nominations partisanes sont remplacés par des technocrates, notamment dans certains des ministères les plus importants comme le ministère du Pétrole, la Banque centrale et le ministère des Finances. Il y a encore toutefois beaucoup de bénéficiaires de nominations politiques. Il reste donc à voir si ces ministres technocrates arriveront à faire adopter des réformes impopulaires étant donné la ténacité de ceux qui défendent des intérêts particuliers et ne sont pas ouverts à la libéralisation des institutions politiques ou économiques.

- *L'excédent fondamental de pétrole s'estompe progressivement sur le marché mondial.* Une série de récentes pénuries a freiné la croissance de l'offre de pétrole, ce qui a permis à l'Iran de réintégrer le marché mondial du pétrole sans avoir à subir d'autres importantes baisses des prix. Même si les marchés pétroliers risquent de demeurer excédentaires pendant la majeure partie de 2016, surtout si certaines de ces pénuries temporaires s'estompent, le marché devrait se resserrer en 2017, ce qui devrait contribuer à une nouvelle reprise des prix du pétrole.

Des problèmes structurels freinent l'investissement et la croissance en Iran

- *De nombreux obstacles au commerce.* L'Iran se classe toujours dans le quintile inférieur sur le plan de la compétitivité mondiale et dans l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale. Il demeure particulièrement difficile pour les entreprises d'avoir accès à du crédit sans garantie. De plus, la propriété intellectuelle est mal protégée et l'environnement réglementaire est généralement peu favorable. Même si le processus de réglementation officiel pour les nouvelles entreprises qui démarrent est semblable et même supérieur en moyenne à celui des autres pays de la région, dans la pratique, les problèmes persistants au chapitre de la primauté du droit et de la corruption créent des obstacles. Cette situation est particulièrement difficile pour les petites entreprises, qui ont tendance à avoir du mal à attirer des fonds de démarrage. Ces facteurs font augmenter le risque de crédit en Iran.

- *Incertitude au sujet des risques de responsabilité associés aux sanctions.* De nombreuses entreprises étrangères craignent d'enfreindre les sanctions qui restent, particulièrement dans le secteur financier. Des amendes importantes risquent de neutraliser tout avantage découlant de l'investissement en Iran. Il s'agit certes de préoccupations fondées, mais il est aussi possible que, dans certains cas, les investisseurs, inquiets des problèmes plus sérieux qui pèsent sur l'environnement des affaires, tels

qu'ils ont été énoncés ci-dessus, se servent de leurs craintes relatives aux sanctions comme excuse pour ne pas investir en Iran.

- *Les banques iraniennes sont incapables de soutenir l'économie réelle, notamment les petites entreprises.* Même en faisant abstraction de l'incertitude entourant la mise en œuvre des sanctions et leur maintien dans des domaines non nucléaires, il demeure que les banques iraniennes sont vulnérables, puisqu'elles font l'objet de sanctions importantes de la part d'organismes mondiaux de lutte contre le blanchiment d'argent et que leurs bilans sont alourdis par des actifs peu rentables. Les banques surendettées, les opérations de prêt entre apparentés, le nombre important de prêts improductifs et la faible qualité des données sur les emprunteurs sont autant de facteurs qui s'ajoutent au risque de crédit. Le gouvernement d'Iran est bien conscient de ces problèmes et prend des mesures pour les régler. Toutefois, ils expliquent peut-être pourquoi les banques mondiales hésitent à investir et pourquoi le gouvernement d'Iran devra recapitaliser ses banques afin de soutenir la croissance économique. En 2010 déjà, le Fonds monétaire international (FMI) estimait que jusqu'à 20 pour 100 des actifs des banques iraniennes étaient peu rentables, et ce, en raison en grande partie des prêts accordés à des fins politiques sous le régime d'Ahmadinejad et des pertes découlant de la crise de 2008 à 2010 provoquée par la chute des prix du pétrole et le resserrement des sanctions. Étant donné les pressions financières intérieures, ces chiffres sont probablement beaucoup plus élevés aujourd'hui. De 2012 à 2015, des intervenants gouvernementaux ont contracté d'importants emprunts auprès des banques (dont bon nombre appartenaient à l'État) au détriment du secteur privé, et les projets auxquels ces fonds étaient destinés ont sans doute été peu rentables.

- *Intérêts en place (Gardiens de la Révolution islamique [GRI] et autres).* La prédominance des organismes liés au gouvernement accentue l'incertitude des investisseurs et des ressortissants étrangers qui mènent des activités en Iran. En plus des questions

d'ordre politique susmentionnées, plusieurs groupes industriels influents accaparent la majeure partie de la production dans des secteurs clés (celui de l'automobile, par exemple).

- *Concurrence mondiale accrue*. Étant donné la plus faible demande sur les marchés internationaux et la baisse structurelle de la demande de pétrole, l'Iran se trouve à revenir sur la scène dans un contexte mondial beaucoup plus compétitif qu'au milieu des années 2000 ou que pendant la période de 2010 à 2012, lorsque des pays comme la Chine faisaient augmenter rapidement la demande. Même si l'Iran compte une main-d'œuvre importante et relativement peu coûteuse (selon les normes de l'Asie de l'Ouest, du Moyen-Orient et de l'Europe) ainsi que des ressources naturelles abordables sur la courbe des coûts mondiaux, la concurrence sur les marchés de capitaux s'est intensifiée. Les entreprises locales ont subi les conséquences de l'importation de produits bon marché de l'étranger (surtout de la Chine, mais aussi d'ailleurs en Asie) et du manque d'accès aux capitaux des banques, facteurs qui risquent de nuire à leur compétitivité.

- *Inégalités importantes et absence de cohésion sociale*. Les inégalités entre les régions et les classes sont relativement importantes en Iran, et les politiques gouvernementales n'ont fait que les exacerber. L'Iran fait piètre figure sur l'échelle de la privation perçue, qui mesure la différence entre la qualité des soins de santé, de l'éducation et des services connexes déterminée selon une norme internationale et la façon dont la qualité de ces services est perçue par les habitants des différents pays. Les pays où l'écart est important (par exemple, l'Argentine) ont tendance à être plus vulnérables aux changements de politiques étant donné les difficultés qu'ont leurs gouvernements à les faire appliquer. Bien que ce degré élevé de privation perçue se fonde peut-être sur des données historiques, il menace le tissu social de l'Iran et donne à penser que le pays pourrait être plus vulnérable à des crises.

- *Faibles avoirs en devises étrangères et peu de marge de manœuvre pour adopter des programmes de relance.* Bien que sa dette soit faible et qu'il compte encore des actifs étrangers nets (120 milliards de dollars américains en réserves étrangères), l'Iran enregistre quand même un déficit assez important (5 pour 100 du PIB en 2016). Par ailleurs, il a donné en garantie une bonne partie de ses avoirs en devises étrangères pour financer les importations.

Tendances sectorielles

La prochaine partie du document porte sur les perspectives dans d'importants secteurs de l'économie iranienne et sur les problèmes particuliers auxquels ils font face. Même si le secteur de l'énergie, notamment du pétrole, est susceptible d'attirer le plus d'intérêt et de permettre à l'Iran de réaliser les plus importantes transactions, le gouvernement considère d'autres éléments du complexe énergétique plus prioritaires, et les services et la fabrication seront sans doute les principales sources de création d'emplois et de développement économique en Iran.

Secteur de l'énergie

Avec plus de 100 milliards de barils en réserves mesurées de pétrole brut — chiffre qui pourrait bien augmenter lorsque les entreprises étrangères amorceront les travaux d'exploration — et 29,6 mille milliards de mètres cubes de gaz naturel[22], le secteur de l'énergie sera toujours l'un des principaux éléments qui attirent les investisseurs étrangers en Iran.

- *Pétrole.* Si les exportations de pétrole de l'Iran ont augmenté rapidement, environ 500 000 barils supplémentaires par jour ayant été enregistrés au cours du premier semestre de 2016, cette progression est attribuable en grande partie à la baisse des stocks mondiaux qui s'étaient accumulés jusque-là. Cela dit, les exportations de pétrole pourraient raisonnablement atteindre les niveaux de 2012 d'ici la fin de 2016. Elles devraient atteindre 3,6 millions de barils par jour quelque temps en 2017. Toutefois, la nouvelle production ne sera possible qu'une fois

que les contrats auront été signés et que les grandes sociétés pétrolières amorceront les travaux d'exploration. Ce processus a été plus lent que ce que bon nombre des représentants officiels de l'Iran avaient souhaité. Plusieurs facteurs expliquent cette lenteur. Premièrement, les grandes pétrolières attendent toujours que l'Iran leur présente un « modèle d'accord-cadre », ce qui donne à penser que la mise en œuvre et la rentabilité suscitent beaucoup d'incertitude. Deuxièmement, la législation iranienne impose des restrictions sur la conclusion d'accords de partage de la production comme ceux en vigueur dans d'autres pays. Alors que d'autres producteurs (dont l'Irak ou les États du Golfe) ont eu peu de mal à signer des ententes de services, les détails d'éventuelles ententes du genre demeurent obscurs en Iran. Troisièmement, la politique intérieure a nui à l'investissement. Les acteurs locaux hésitent toujours à signer des ententes qui limiteront la capacité de l'Iran à tirer parti des exportations de pétrole, et le Parlement doit approuver les transactions individuelles. Ensemble, ces questions pourraient retarder pendant un certain temps la signature d'un contrat et, par conséquent, toute augmentation du volume des exportations de pétrole.

- *Gaz naturel.* Dans le secteur du gaz naturel, l'exploration et les activités connexes progressent beaucoup plus rapidement que dans le secteur pétrolier et représentent peut-être une priorité plus importante pour les décideurs iraniens. L'Iran se transforme progressivement en exportateur net de gaz naturel. Pendant bien des années, il a veillé à maintenir un équilibre délicat entre les exportations de gaz naturel et les importations : il exportait du gaz naturel à la Turquie et importait d'autres articles de consommation du Turkménistan et de l'Azerbaïdjan. Le gaz naturel n'était pas visé par le régime de sanctions pécuniaires directes en grande partie parce qu'un tel régime aurait eu une incidence disproportionnée sur un seul pays, la Turquie, soit le principal acheteur. Même si l'ambition d'atteindre les niveaux de production passés peut paraître très optimiste dans le contexte actuel, vu surtout que bon nombre d'éventuels acheteurs comme l'Irak, Oman et le Pakistan

risquent d'avoir du mal à payer les prix mondiaux, une augmentation rapide des volumes de gaz naturel est quand même à prévoir. Cette hausse ne se traduira pas immédiatement en exportations, compte tenu des besoins au pays, mais elle améliorera la balance des paiements de l'Iran à compter de 2018 et contribuera à terme à fournir une source d'alimentation en électricité de remplacement en Iran. Les sociétés énergétiques internationales sont moins actives dans ce secteur.

- *Produits pétrochimiques*. L'Iran a intensifié de façon marquée sa capacité de raffinage depuis 2010 lorsqu'il a augmenté les coûts des carburants au pays afin de limiter les importations. Même si la qualité de ces produits demeure faible, l'Iran a commencé à les exporter dans la région. S'il arrive à attirer l'investissement étranger, la qualité de ces produits risque d'augmenter, ce qui contribuerait à une amélioration de la qualité de vie. L'industrie des produits pétrochimiques crée de plus en plus d'emplois et constitue une source d'exportation de plus en plus importante. Il s'agit d'un secteur très prioritaire pour les dirigeants iraniens, en partie parce qu'il fait appel à plus de main-d'œuvre et fait augmenter la valeur des exportations. Toutefois, l'Iran risque de s'attirer le mécontentement d'une industrie mondiale où l'offre est excédentaire – l'Arabie saoudite et la Chine ainsi que les États-Unis figurent parmi les pays qui ont intensifié leur production et augmenté leurs exportations.

Secteur manufacturier et industries connexes

Historiquement, l'Iran avait une économie beaucoup plus diversifiée que d'autres pays de la région et comptait sur une industrie manufacturière assez importante. Cette industrie rebondit de façon marquée et crée de plus en plus d'emplois en Iran. Le secteur de l'automobile en est un bon exemple. L'Iran a une industrie de fabrication d'automobiles prêtes à monter assez importante. Les principales pièces sont importées d'Europe et assemblées en Iran. Ces automobiles sont ensuite vendues sur le marché intérieur et, dans la mesure du possible, dans d'autres pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale. Les entreprises européennes comme Renault sont d'importants acteurs dans ce marché, et d'autres fabricants pourraient

suivre leurs traces. À cet égard, l'Iran pourrait se poser en important rival à la Turquie, qui a du mal à attirer de nouveaux investissements directs étrangers. Bien qu'en Turquie, la main-d'œuvre soit, en règle générale, de meilleure qualité et que sa population ait un revenu disponible beaucoup plus élevé, les salaires y sont aussi plus élevés et les fluctuations de la devise ne sont pas négligeables. À moyen terme, si l'Iran règle certains des problèmes susmentionnés liés à l'environnement des affaires et aux banques, il pourrait devenir un réel compétiteur.

Services

La majeure partie de la main-d'œuvre du secteur privé de l'Iran travaille dans les domaines des services, de la construction, de l'immobilier, et de plus en plus, des finances. Ces secteurs sont en passe de prendre de l'expansion pourvu que certaines des restrictions imposées à l'investissement soient levées et que la qualité de l'infrastructure de la technologie de l'information (TI) s'améliore. L'Iran affiche toujours un rendement relativement médiocre dans le domaine de l'innovation et de la technologie, malgré le niveau de scolarité élevé des Iraniens. Cette situation est peut-être attribuable à l'écart entre les exigences des universités et de l'industrie ainsi qu'à l'accès sporadique à l'internet. La qualité de l'infrastructure et de la technologie s'améliore dans l'ensemble et, depuis 2012, devance les améliorations apportées dans la plupart des autres pays de la région. Le gouvernement cherche avant tout à faire progresser le secteur des services financiers et à accroître la capacité d'absorption des marchés de capitaux locaux. Il y voit un moyen de réunir des capitaux, même si ses efforts simultanés en vue d'accroître la capacité d'absorption des marchés locaux risquent de faire augmenter la volatilité des actifs locaux.

Quels pays seront gagnants?

À l'heure actuelle, l'Europe et l'Asie constituent les principaux partenaires commerciaux de l'Iran, avec l'Allemagne, la France, la Chine, les Émirats arabes unis (EAU) et la Turquie en tête de liste. Les sanctions sévères qui lui ont été imposées de 2011 à 2015 ont

obligé l'Iran à compter davantage sur la Chine comme acheteur de ses produits et comme fournisseur de produits manufacturés, de biens d'équipement et de matières de base. La Chine a ainsi supplanté effectivement d'autres producteurs et même des fournisseurs iraniens. Certains des pays qui ont continué d'acheter du pétrole à l'Iran pendant cette période — le Japon, la Corée du Sud, l'Inde, la Turquie, la Chine et Taïwan — seront bien placés pour accroître leurs échanges commerciaux. En fait, ce sont surtout les pays asiatiques qui ont profité au départ de la reprise de la production de pétrole brut iranien et de produits connexes. L'Allemagne et les EAU, quant à eux, se trouvent en tête du classement des pays exportateurs vers l'Iran, les EAU servant d'intermédiaires pour la réexportation de produits en provenance de pays qui ne veulent pas entretenir des relations commerciales directes avec l'Iran. Tous ces pays ont trouvé des moyens de faire assurer leurs marchandises destinées à l'Iran grâce en grande partie à la création de sociétés d'assurance financées par l'État.

Ces tendances semblent être en train de changer étant donné que certains des partenaires commerciaux traditionnels de l'Iran en Europe et en Asie reprennent leurs activités commerciales avec l'Iran et évaluent les débouchés dans des secteurs clés. Les grandes sociétés pétrolières prennent toujours une autoassurance sur bon nombre de leurs investissements, alors que les entreprises qui œuvrent dans d'autres secteurs sont peut-être moins disposées à le faire.

Secteurs à surveiller pour évaluer la capacité du pays à attirer les investissements et à soutenir la croissance

- *Dynamique politique en Iran et, notamment, soutien accordé aux politiques du président Rohani au sein du Majlis et du Conseil des experts.* Il reste peu de temps avant la prochaine élection présidentielle pour établir une vaste coalition favorisant un raffermissement de la croissance économique. Le rôle des GRI est tout aussi important. Reste à savoir si leurs intérêts cadrent avec ceux des investisseurs étrangers. Il y aura lieu de suivre de près les déclarations publiques relatives au budget.

- *Progrès au chapitre des contrats pétroliers ou du développement sectoriel connexe.* Étant donné les sensibilités politiques susmentionnées, il faudra surveiller de près l'évolution de ces tendances.

- *Progrès au chapitre de la recapitalisation des banques ou d'autres réformes.* Les autorités iraniennes ont un choix : tenter de recapitaliser les banques locales (peut-être avec l'aide du FMI ou de partenaires étrangers, ce qui nécessiterait des réformes) ou espérer maintenir leur situation financière fragile (pour éviter d'avoir à apporter des réformes et empêcher ces banques de soutenir des acteurs iraniens).

- *Politique budgétaire à la lumière d'une hausse du prix du pétrole.* La décision des autorités iraniennes d'accroître les dépenses consacrées aux transferts sociaux plutôt qu'à l'infrastructure pourrait être favorable à la demande intérieure, mais retarderait la croissance à moyen terme.

- *Activités visant les étrangers, notamment les Iraniens ayant la double citoyenneté.* La décentralisation de l'application de la loi fait en sorte que les gens d'affaires et les milieux politiques ont du mal à s'y retrouver. Étant donné que de nombreux expatriés iraniens sont susceptibles de jouer un rôle de premier plan dans des entreprises commerciales, celles-ci seront particulièrement importantes.

- *Imposition de sanctions aux sociétés d'assurance et au secteur financier.* Même si les États-Unis hésitent à inscrire les banques sur des listes blanches, les dirigeants européens pourraient effectivement assurer une couverture politique ou économique.

- *Mesures visant à faciliter les rentrées et les sorties de fonds par les étrangers.* Les capitaux continuent de faire l'objet de contrôles serrés, qui contribueront, entre autres choses, à restreindre l'attrait de l'Iran aux yeux des investisseurs de portefeuille et des investisseurs privés.

CHAPITRE 11

VERS UNE LIBÉRALISATION DE L'ÉCONOMIE IRANIENNE?

Depuis son élection en juillet 2013, le président Hassan Rohani a insisté sur sa volonté de libéraliser l'économie iranienne. Cette ambition s'est traduite par de nombreuses déclarations quant à son intention de développer le secteur privé, de diminuer le poids des réglementations et la taille de l'État, de mettre fin aux monopoles publics et favoriser la concurrence et d'attirer l'investissement étranger. Les autorités iraniennes évoquent d'ailleurs clairement leur ambition de relancer les discussions pour que l'Iran devienne membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il était difficile pour les autorités de mettre en place ce programme tant que les sanctions liées au programme nucléaire n'étaient pas levées. Dans ces conditions, depuis la mise en place officielle de cet accord et le début de la levée graduelle de ces sanctions, on peut penser que les autorités iraniennes vont se concentrer sur ces objectifs.

Il faut savoir que l'économie est un enjeu politique majeur pour Hassan Rohani. L'économie iranienne est toujours en crise. La croissance a été quasiment nulle en 2015. Certes, avec la levée des sanctions, elle devrait atteindre 4 pour 100 à 5 pour 100 cette année. Mais le risque est que ce résultat soit sans lendemain. L'objectif de ces réformes est donc d'installer l'économie iranienne sur un sentier de croissance élevée de 8 pour 100 par an. Seule une croissance forte et régulière permettra de réduire le chômage que l'on peut estimer à près de 18 pour 100 aujourd'hui, avec une part très élevée de jeunes diplômés. De plus, dans une économie dominée par le secteur public à 80 pour 100, seul le secteur privé pourra créer à terme les emplois nécessaires et développer les exportations non pétrolières. Enfin, à terme, l'objectif de ces réformes, en permettant à l'Iran de devenir une nouvelle économie émergente, est de renforcer l'influence de l'Iran dans la région et sur la scène internationale. Le défi est énorme car il faut bien constater que les résultats passés en termes de croissance ont été décevants par rapport à d'autres économies émergentes. L'objectif de cette note est d'estimer si ce programme d'ouverture économique va véritablement être mis en place. Dans un premier temps, on va établir une liste des facteurs favorables qui pourraient permettre à ce programme de se réaliser. Puis, on établira une liste des obstacles.

Les facteurs favorables à l'ouverture économique

L'évolution des mentalités

Le facteur, sans doute le plus favorable au scénario d'une libéralisation de l'économie iranienne, est le fait que la société iranienne est d'une certaine façon prête à une telle éventualité. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur la réalité de la modernisation de la société civile iranienne depuis la révolution (Tableau 1). On peut toutefois mettre en avant plusieurs facteurs liés à cette question de l'ouverture de l'économie iranienne. Un certain nombre de travaux ont mis en évidence la montée de l'individualisme et l'acceptation de la notion de concurrence dans la société civile iranienne, ce qui, *a priori*, devrait favoriser un programme d'ouverture économique[23]. Par ailleurs, sur la base d'une enquête réalisée dans le secteur privé, on a la confirmation de la modernité de la classe moyenne iranienne. Les valeurs qu'elle défend sont en effet la compétence, la concurrence, l'égalité hommes-femmes, le partage du pouvoir entre parents et enfants dans l'entreprise familiale, etc. On note également un certain nombre d'éléments dans la classe politique qui démontrent l'impact de ces évolutions des mentalités. Beaucoup de dirigeants reconnaissent maintenant à quel point les nationalisations juste après la révolution constituaient une erreur. Il y a également un certain consensus dans le personnel politique, sur la nécessité de réduire la taille de l'État (afin notamment de lutter contre la corruption), de favoriser le développement du secteur privé[24], ainsi que de lutter contre le caractère rentier de l'économie et sa dépendance pétrolière.

Tableau 1 – Part des filles parmi les étudiants dans les universités publiques dans quelques provinces en 2012 (%)

Esfahan	48,5
Tehran	45,9
Khorasan-Razavi	47,6
Kerman	49,2
Sistan & Baluchistan	46,8
Kordestan	49,1
Khuzestan	51,4

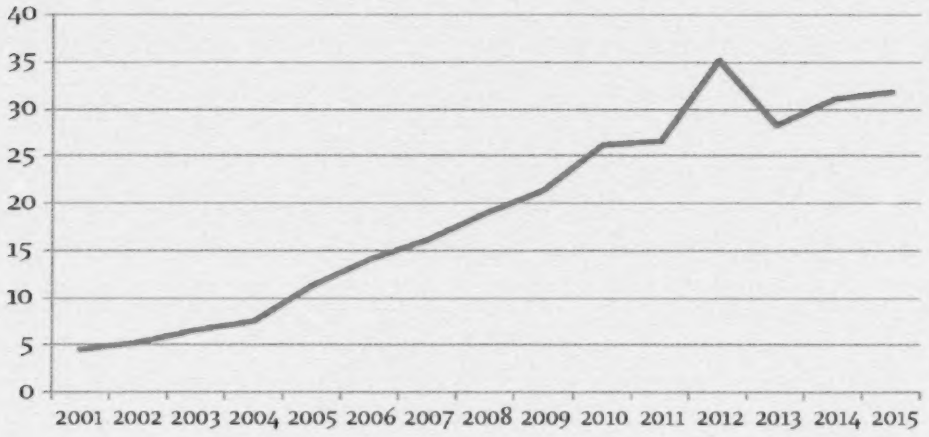
Source : Centre de statistiques d'Iran

Existence d'une base industrielle non pétrolière

Par ailleurs, l'Iran n'est pas qu'une économie pétrolière. Le pays possède une base industrielle et dispose d'un véritable secteur privé (qui contrôle près de 20 % de l'économie). Un élément intéressant par exemple est la forte hausse des exportations non pétrolières ces dernières années (Graphique 1). En 2014, les exportations non pétrolières représentaient près de 35 % des exportations totales de l'Iran contre près de 10 % en Arabie aaoudite. On constate également que les principaux clients de l'Iran sont maintenant situés près de ses frontières ou en Asie (Tableau 2). On peut noter que cet essor des exportations de l'Iran vers l'Asie a sans doute été le résultat des sanctions puisqu'il était plus facile d'être payé par des clients de la région. Du fait des sanctions, les entreprises iraniennes ont compris que les marchés les plus accessibles (culture proche, compétitivité des produits iraniens), étaient les marchés régionaux immédiats. Par ailleurs, on peut considérer qu'une grande partie des entreprises privées iraniennes sont dirigées par de « vrais » entrepreneurs, qui ont développé des qualités de dynamisme et de résilience. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'entrepreneurs « rentiers » en Iran. C'est une réalité dans un pays où l'État a un rôle majeur et où il est parfois difficile d'établir une frontière entre de bonnes relations avec l'État et des relations « clientélistes ». Toutefois, parallèlement, on constate que, dans le secteur privé (et même dans la société), un discours s'est

développé qui défend les vrais entrepreneurs et dénonce la présence des « rosulati », c'est-à-dire des entreprises qui sont en apparence privée mais appartiennent en fait au secteur public ou parapublic.

Graphique 1 – Exportations non pétrolières (milliards de dollars américains)



Source : FMI

Tableau 2 – Répartition géographique des exportations non pétrolières en 2015[25] (%)

Chine	21
Irak	18
EAU	16
Afghanistan	8
Inde	8
Turquie	4
Italie	3
Pakistan	2
Turkmenistan	2
Egypte	1
Autres	17

Source : Douanes d'Iran

Le soutien du parlement

Un autre élément favorable est le fait que le parlement iranien devrait plutôt soutenir une telle politique de libéralisation économique. En effet, on peut considérer que, à la suite des récentes élections législatives, les forces modérées disposent d'une majorité relative au parlement (près de 40 pour 100 des élus). On peut également considérer qu'une partie des forces conservatrices que l'on peut qualifier de pragmatiques, devrait également soutenir une politique de libéralisation économique. L'élection récente d'Ali Larijani, membre des forces conservatrices, grâce notamment à des voix de la fraction « modérée », en tant que président du parlement, renforce ce diagnostic. En outre, la proximité d'Ali Larijani du Guide suprême, Ali Khameini, pourrait également permettre de limiter l'opposition du Conseil des Gardiens à des lois visant l'ouverture économique.

Les défis à surmonter

La méfiance du secteur privé vis-à-vis de l'État iranien

Cependant, les défis que devra surmonter le gouvernement pour mener ces réformes sont nombreux. Le premier d'entre eux est lié à la nécessité de rétablir la confiance au sein du secteur privé iranien. Ce dernier est plutôt favorable au gouvernement d'Hassan Rohani. Cependant, il reste fondamentalement méfiant par rapport à l'État. Le secteur privé a été traumatisé par les nationalisations effectuées après la révolution de 1979. Par ailleurs, on entend souvent chez les entreprises privées que les règles du jeu économique sont faussées en faveur des réseaux proches du régime. Beaucoup d'entrepreneurs n'ont ainsi pas confiance dans l'impartialité de la justice commerciale ou du système bancaire. Cette méfiance explique pourquoi les entreprises du secteur privé sont souvent familiales (« Dieu n'a pas de partenaires ») et de petite taille (car il ne faut pas attirer l'attention). On voit donc bien qu'il n'y aura pas de développement du secteur privé sans développement d'une plus grande confiance dans l'Etat iranien et les institutions publiques.

Les réticences des investisseurs étrangers

Il est évident qu'il y a également un problème de confiance du côté des investisseurs étrangers. Or, attirer les investissements directs étrangers (IDE) est vital pour le succès des réformes économiques en Iran. Hassan Rohani a fixé un objectif de 50 milliards de dollars américains par an d'IDE pour atteindre un objectif de 8 pour 100 de croissance. Par ailleurs, il est difficile de voir comment les autorités iraniennes peuvent ouvrir leur économie à la concurrence étrangère sans bénéficier d'un renforcement de la compétitivité de leur économie à travers des transferts de technologie liés à l'investissement étranger (par exemple, dans le secteur automobile). En outre, un rôle plus important des investisseurs étrangers pourrait favoriser le développement (et la confiance) du secteur privé[26]. L'Iran part de loin puisque, ces dernières années, les flux annuels d'IDE en Iran étaient proches de seulement trois milliards de dollars américains. Beaucoup de grands groupes internationaux sont maintenant convaincus du potentiel du marché iranien. Actuellement, c'est surtout la question des sanctions qui continue à les préoccuper. Tout d'abord, un certain nombre d'entreprises craignent de se retrouver engagés dans des partenariats avec des sociétés liées aux pasdarans (ou Gardiens de la Révolution islamique) ou à d'autres groupes, qui sont toujours sous le coup des sanctions américaines. C'est le cas notamment pour les secteurs de l'énergie et des télécommunications. De plus, les grandes compagnies pétrolières attendent une clarification de l'environnement juridique pour les contrats pétroliers. Par ailleurs, ces multinationales doivent faire face aux réticences des banques, notamment européennes, qui rechignent encore à travailler avec l'Iran pour différentes raisons : traumatisme dû à l'amende de BNP-Paribas, impossibilité de travailler en dollars américains avec l'Iran, risque de tomber sous le coup des sanctions américaines. Au total, on peut penser que, graduellement, ces grands groupes vont réaliser un certain nombre d'IDE dans des secteurs comme l'énergie ou l'automobile. Par contre, on peut difficilement s'attendre à des flux de 50 milliards de dollars américains par an tant que les investisseurs étrangers n'auront pas la perception que la politique étrangère de l'Iran se « normalise », notamment pour ce qui est des relations avec les États-Unis. Il ne faut sans doute pas s'attendre à d'importantes avancées

dans ce domaine tant que les ultras conservateurs en Iran font d'un tel rapprochement une ligne à ne pas franchir. Par ailleurs, la récente décision de la Cour suprême américaine de saisir deux milliards de dollars américains appartenant à l'Iran risque de limiter, au moins à court terme, les possibilités de rapprochement économique entre ces deux pays. La mise en place d'un environnement des affaires plus attractif permettrait évidemment d'attirer plus d'investisseurs étrangers[27]. Dans tous les cas, on peut penser que le gouvernement joue une partie de sa crédibilité, en interne notamment, sur sa capacité à attirer l'investissement étranger, qui est souvent vue en Iran comme une conséquence logique de l'accord sur le nucléaire. On peut d'ailleurs penser que le gouvernement iranien pourrait se raidir politiquement s'il a le sentiment que les sanctions financières des États-Unis sont un frein trop important à l'investissement étranger[28].

La nécessité d'une « normalisation » de la politique étrangère

Une « normalisation » de la politique étrangère iranienne pourrait également jouer un rôle positif dans ces réformes si l'Iran arrive, par sa politique, à réduire les tensions régionales. Plus particulièrement, de meilleures relations avec l'Arabie saoudite et les monarchies arabes du Golfe pourraient permettre à l'Iran d'accroître ses exportations non pétrolières vers ces marchés. Les dernières années ont en effet démontré que les marchés « naturels » de l'Iran sont dans la région (Tableau 2). Par ailleurs, un renforcement des liens avec l'Inde pourrait également conduire à un accroissement des échanges et des exportations avec ce pays[29]. Une plus grande stabilité de l'environnement régional de l'Iran pourrait également permettre à ce pays de devenir un centre commercial régional, ce qui pourrait accroître fortement les revenus liés à la réexportation ou au commerce de transit.

Gérer le coût social de l'ouverture économique

Une autre difficulté sera pour le gouvernement de gérer le coût social, notamment à court terme, d'une libéralisation économique. Le taux de chômage est actuellement en Iran plutôt proche de 18 pour 100 et il touche de nombreux jeunes diplômés[30]. Par ailleurs, il y a eu une

paupérisation des classes sociales les plus défavorisées et certaines estimations officielles font état d'un tiers de la population qui se trouverait en situation de pauvreté ou de grande fragilité. Dans un tel contexte, des privatisations d'entreprises publiques qui devraient conduire à une hausse du chômage pourraient être difficiles à gérer politiquement pour les autorités. Il faudrait par ailleurs que les occasions de création d'emplois permettent de compenser de telles pertes d'emplois. Il serait donc préférable d'attendre que la croissance reparte pour procéder à de telles opérations.

Gérer l'opposition politique à l'ouverture économique

L'éventuel coût social d'une politique de libéralisation économique nous amène à parler des oppositions politiques à une telle politique. Tout d'abord, il est clair que la droite radicale qui refuse l'accord sur le nucléaire est engagée dans une politique d'opposition absolue à la politique d'Hassan Rohani. Tous les moyens sont bons pour critiquer cette politique. Parfois, ce courant considère que ce « néo-libéralisme » remet en cause la politique de résistance car il favorise les importations, néglige la production nationale et accorde trop d'avantages aux entreprises étrangères[31]. Dans d'autres occasions, ces réformes économiques sont décrites comme imposant un mode de vie occidental en Iran. D'autre part, les ultras conservateurs refusent que cette ouverture économique implique une normalisation des relations économiques avec les États-Unis. On peut noter également un discours très critique de courants situés plutôt à gauche qui estiment que des membres du gouvernement de Rohani sont avant tout des affairistes qui profitent de leur proximité avec le pouvoir pour s'enrichir[32]. Ces oppositions pourront être surmontées, surtout si les résultats économiques sont au rendez-vous. Par ailleurs, le rôle d'Ali Larijani, nouveau président du parlement, et des conservateurs pragmatiques pourrait être décisif pour aider Hassan Rohani à surmonter ces oppositions.

On peut également s'attendre à une opposition des pasdarans et des fondations (*bonyads*) qui ont formé des groupes économiques importants en jouant sur la frontière floue entre secteur public et privé en Iran. Ces groupes peuvent s'opposer au développement de

l'investissement étranger si cela gêne leurs activités. C'est notamment le cas des pasdarans qui s'opposent au retour des investisseurs étrangers, notamment dans le secteur de l'énergie, car leur société de construction Khatam al-Anbiya avait obtenu de nombreux contrats d'exploitation de champs gaziers après le départ des compagnies pétrolières internationales du fait des sanctions. Les activités économiques des pasdarans et des fondations pèsent sur le développement du secteur privé du fait de la concurrence déloyale qu'ils lui imposent. Ces groupes peuvent également, comme ils l'ont fait dans le passé, profiter de la privatisation pour racheter des entreprises publiques. Enfin, ces groupes peuvent mobiliser les courants politiques les plus radicaux, dont ils sont proches, pour s'opposer aux réformes économiques du gouvernement[33]. Dans tous les cas, on sait que la lutte d'influence entre le gouvernement et les pasdarans a déjà commencé. Un certain nombre de faits laissent penser que le gouvernement essaie de limiter les activités des pasdarans, notamment dans le secteur de l'énergie. Il ne faut pas cependant négliger le pragmatisme de ces groupes qui sont également capables de s'adapter à un environnement économique plus ouvert[34].

Un certain nombre de faits laissent penser que le gouvernement essaie de limiter les activités des pasdarans, notamment dans le secteur de l'énergie.

Enfin, il ne faut pas oublier les oppositions internes dans l'appareil d'État, notamment à une politique de privatisations. La presse iranienne a fait état des résistances à la privatisation de plusieurs ministres ainsi que de hauts fonctionnaires. On a le sentiment qu'il y a un fossé entre, d'une part, les discours défendant la privatisation d'Hassan Rohani et de son directeur de cabinet, Mohammad Nahavandian, et, d'autre part, la réalité des mesures prises dans les ministères. On peut penser que ces derniers refusent de perdre, du fait de ces transferts au secteur privé, leur pouvoir politique. On peut rappeler à ce sujet que l'un des plus gros actionnaires de l'économie iranienne est SHASTA, le fonds de pension de l'Organisation de la sécurité sociale[35].

La modernisation de la société iranienne est un facteur décisif qui devrait graduellement conduire à une ouverture de l'économie.

En conclusion, on voit que la politique d'ouverture économique promise par Hassan Rohani devra surmonter de nombreux obstacles. La modernisation de la société iranienne est un facteur décisif qui devrait graduellement conduire à une ouverture de l'économie. Et c'est d'ailleurs cet élément qui fait sans doute la force de l'Iran et lui donne un avantage comparatif dans sa concurrence régionale avec l'Arabie saoudite. Par ailleurs, des compromis sont possibles dans ce domaine entre les différents courants politiques. Enfin, on voit bien les conséquences politiques d'une ouverture économique. Un secteur privé plus puissant changerait clairement le rapport de forces politiques en Iran. L'ampleur de ce changement dépendra notamment de la capacité du secteur privé à s'organiser de manière autonome par rapport à l'État et de la volonté des forces politiques dominantes d'accepter une telle autonomisation[36].

CHAPITRE 12

L'ÉCONOMIE DE RÉSISTANCE : ÉVALUATION DE L'INFLUENCE DE L'ARMÉE ET DES GRI SUR L'ÉCONOMIE

Genèse de la structure économique des pasdarans

Il n'est pas facile d'établir un profil historique de l'économie des *Sepah-e Pasdaran-e Enghelab-e Eslami* (Gardiens de la Révolution islamique, ou GRI). Les pasdarans ont vu le jour immédiatement après la révolution de 1979. À la suite du déclenchement de la guerre contre l'Irak en 1980, ils se sont progressivement transformés en une organisation multidimensionnelle exerçant une vaste gamme de fonctions militaires, logistiques et économiques.

La décision de recourir aux pasdarans comme force militaire prédominante en Iran était fondée sur une stratégie politique claire qui visait à affirmer le rôle de ce nouvel acteur militaire révolutionnaire par rapport à l'armée régulière (*Artesh*). Les pasdarans, qui devaient représenter la nouvelle idéologie militaire de l'Iran, n'ont pas tardé à s'imposer comme les piliers du système de défense du pays et de ses principes révolutionnaires grâce au recrutement et au déploiement au front d'innombrables volontaires et conscrits appelés à défendre leur patrie sacrée et la révolution islamique lors de la guerre contre l'Irak.

L'absence d'une réelle structure administrative régissant la nouvelle unité a vite nécessité la création et l'organisation d'un réseau permettant d'offrir mobilité et ravitaillement au front et d'équiper les forces déployées en Iran. Pour combler cette lacune, que la première offensive irakienne a rendu encore plus insidieuse, l'idée est venue de créer une nouvelle unité logistique qui agirait aux côtés des forces armées traditionnelles, mais dont les membres disposeraient toutefois de moyens, de compétences et d'antécédents différents.

Après huit ans de conflit, cette unité embryonnaire était devenue un outil très efficace et très souple, reposant sur un vaste réseau de structures et de fonctions secondaires qui pouvait alors être considéré comme un système industriel vraiment autonome et autosuffisant[37].

Soutenue par une structure indépendante complexe capable de pourvoir aux besoins en ressources des militaires, la capacité logistique de l'armée régulière enlisée dans une économie de guerre avait été poussée à ses limites. Plus important encore, elle a aussi permis de

générer les ressources économiques voulues pour financer des programmes d'armement et l'intégration des pasdarans dans la nouvelle structure politique et institutionnelle de la République islamique.

La nécessité de créer une structure de commandement autonome pour le secteur de la logistique et l'industrie militaire est née spontanément des lacunes de longue date remontant à l'époque précédant la révolution. En 1963, le shah avait fusionné toutes les industries de défense pour former l'Organisation des industries militaires sous le commandement direct du ministère de la Défense[18], créant ainsi un secteur qui en est progressivement venu à jouer un rôle dans le développement d'armes et d'équipement et dans la production officielle d'armes, d'hélicoptères, de véhicules et de munitions.

La dépendance excessive à l'égard de militaires étrangers a convaincu les autorités iraniennes de la nécessité de restructurer l'industrie militaire. C'est pourquoi elles ont créé, en 1981, l'Organisation des industries de défense (*Sazeman sanayeh Defa-e*) et lui ont confié la tâche de veiller — tout en restant complètement autonome — à la production d'armes et de munitions à l'appui de l'effort de guerre contre l'Irak.

En quelques années, grâce à la création d'un vaste système de recherche universitaire et à la mise sur pied d'universités relevant directement des GRI — tels que l'Université Imam Hossein, en 1986 —, les forces armées iraniennes et les pasdarans en sont arrivés à fabriquer sur place la plupart des armes et des munitions dont l'infanterie avait besoin et n'ont cessé d'accroître cette capacité au cours des deux décennies qui ont suivi.

En 1988, à la fin du conflit avec l'Iran, le réseau logistique des pasdarans était en mesure de produire tous les types de biens nécessaires à la guerre (armes légères et lourdes, véhicules, munitions, pièces de rechange, équipement individuel, etc.). Ils étaient dispersés partout dans le pays et pouvaient exploiter au maximum le potentiel de la main-d'œuvre qui avait été disponible pendant la guerre.

L'émergence du réseau des pasdarans n'a toutefois été possible que grâce à la mise sur pied en même temps d'une structure économique et industrielle parallèle capable de générer des revenus, laquelle comprenait à la fin des années 1980 un vaste ensemble complexe d'organismes œuvrant dans des domaines très différents. Un nombre sans cesse croissant d'entreprises ont alors été créées grâce aux fonds et aux investissements des GRI, ce qui a donné naissance à un vaste réseau d'entreprises, de consortiums et de coentreprises qui a contribué à étendre de plus en plus la capacité industrielle et économique des pasdarans. Ces entreprises se sont progressivement transformées en un important conglomérat dirigé par une génération de gestionnaires issus du même milieu que les GRI.

En 1989, dans le cadre de l'importante transformation d'après-guerre, il a été décidé de fusionner le ministère de la Défense et celui de la logistique militaire pour former l'actuel ministère de la Défense et du Soutien logistique aux forces armées chargé de superviser les GRI. Cette transformation visait non seulement à optimiser les ressources militaires — qui avaient grandement diminué après la fin de la guerre —, mais aussi à tenter de restreindre l'autonomie des GRI et leur influence politique, économique et militaire croissante.

L'ensemble du réseau logistique des GRI a alors été transféré au Ministère, intégré à l'Organisation des industries de défense et mis au service du projet de reprise économique du président de l'époque, Ali Akbar Hachémi Rafsandjani.

La taille de l'aile militaire des GRI a été réduite à la fin du conflit. De très nombreux conscrits et volontaires ont alors été démobilisés, ce qui a donné lieu à la réorganisation des bassidji sur les plans local et social et à la professionnalisation de leurs unités d'élite et de leur appareil du renseignement.

Malgré les efforts du gouvernement pour reprendre son ascendant sur les GRI en les plaçant, de même que leur composante industrielle, sous l'autorité du ministère de la Défense, les pasdarans ont continué

de jouir d'une autonomie considérable grâce au soutien des autorités religieuses qui les considéraient comme l'instrument le plus efficace pour restreindre les forces politiques réformistes.

De nos jours, les pasdarans ne sont plus seulement une unité militaire. Ils sont constitués d'un important réseau informel de groupes au sein de leur composante militaire, d'un appareil industriel imposant et d'un vaste système de favoritisme qui a permis à un nombre croissant d'anciens membres de faire leur entrée sur la scène politique pendant la première moitié des années 1990, puis d'atteindre les plus hauts échelons de la classe dirigeante.

Le système économique actuel des pasdarans

Si analyser le rôle politique et militaire des pasdarans demeure un défi de taille vu le manque de sources et de données, évaluer leur potentiel industriel et leur capacité d'influer sur l'économie s'avère encore plus difficile. Ce qui complique davantage les choses, c'est l'abondance de la désinformation produite et diffusée en grande partie sur l'internet par les opposants à la République islamique, mais aussi par les GRI eux-mêmes, qui cherchent à saboter le plus possible les enquêtes externes et à empêcher toute vérification efficace.

L'intérêt pour la puissance industrielle des pasdarans vient tout particulièrement de leur rôle dans le développement de programmes nucléaire et balistique, alors que le développement de l'infrastructure industrielle et civile, secteurs tout aussi importants dont la taille et les effectifs sont probablement supérieurs à ceux du secteur militaire, ont tendance à être négligés.

Il est tout aussi difficile d'évaluer le rôle des GRI dans le commerce illégal et les activités connexes, dont la nature et la portée ne peuvent que faire l'objet d'estimations.

En ce qui concerne l'industrie militaire des GRI, le principal enjeu est le contrôle de la structure industrielle. S'il est vrai qu'en 1989, à la suite de l'intégration dans le ministère de la Défense de l'appareil logistique et industriel, la main-d'œuvre industrielle qualifiée des GRI

a été transférée à l'Organisation des industries de défense, cette dernière est toujours fermement restée sous la houlette des GRI.

Les Nations Unies et le Département d'État américain ont dressé une liste relativement exhaustive des entreprises faisant partie de l'Organisation des industries de défense, afin de repérer celles qui pourraient être liées aux GRI et qui devraient alors faire l'objet de sanctions. L'Organisation représente actuellement un conglomérat de plus de 300 entreprises de tailles diverses qui emploient près de 40 000 travailleurs très spécialisés, dont certains experts iraniens parmi les plus talentueux. Elle entretient des liens industriels avec de nombreux secteurs différents, compte des usines dans plusieurs grandes villes et est en relation avec des scientifiques et des chercheurs dans des établissements d'enseignement de premier plan partout au pays.

En outre, au cours des vingt dernières années, les GRI ont adopté une stratégie de diversification astucieuse qui a donné lieu à la mise au point d'une vaste gamme d'actifs industriels dans divers autres secteurs, dont ceux de la construction (infrastructures résidentielles, industrielles, civiles et militaires) et de l'import-export, secteur très lucratif s'il en est, dans lesquels ils ne sont pas assujettis à des contrôles douaniers ou à des droits de douane.

Une part importante des principaux projets de grands travaux publics en Iran aujourd'hui est réalisée par le complexe industriel des GRI et, plus particulièrement, par des entreprises comme Khatam al-Anbiya, une énorme société d'ingénierie et d'exploitation minière qui compte plus de 800 filiales menant des activités dans divers secteurs de génie industriel et mécanique[39].

Khatam al-Anbiya a été fondée pendant la dernière partie de la guerre contre l'Irak afin de s'occuper de la reconstruction après le conflit et de donner un emploi aux nombreux soldats des GRI démobilisés et réorganisés en un vaste réseau d'entreprises et de consortiums gérés principalement par les *bonyads*, fondations sur lesquelles repose le système économique des GRI[40].

Pour les GRI, les travaux de construction de routes, de viaducs, de tunnels, d'aéroports et de voies ferrées ainsi que des dizaines d'autres grands travaux publics favorisent le développement économique et constituent une occasion en or d'accroître leur rôle dans le développement économique et industriel[41]. Compte tenu de leur importance stratégique, il ne faut pas oublier non plus leur rôle dans la production et le commerce de ressources pétrolières et gazières et d'autres ressources minérales.

Plusieurs témoins signalent qu'une part importante du trafic de stupéfiants est gérée directement par des éléments des GRI, grâce à leur contrôle de la frontière orientale avec l'Afghanistan et à leur capacité de transporter vers les grandes villes du pays des marchandises provenant des régions frontalières inaccessibles[42]. Ainsi, les mêmes forces de sécurité gèrent à la fois le trafic de drogues, dont la consommation constitue actuellement un réel problème social en Iran, et la lutte antidrogue. En fait, dans le cadre de leurs tentatives en vue de freiner la circulation de quantités massives de stupéfiants, elles enregistrent chaque année plusieurs centaines de victimes dans les régions frontalières. Des éléments des GRI[43] sont peut-être aussi liés au commerce d'autres biens sur le marché noir, allant des produits alcoolisés plus inoffensifs aux pierres précieuses et aux armes. Ce commerce est géré par un réseau fermé de courtiers qui alimentent principalement les classes plus riches dans les zones urbaines.

L'administration Rohani et le conglomérat économique des GRI

Les tensions entre le gouvernement et les pasdarans ont atteint leur paroxysme au lendemain de la conclusion de l'accord nucléaire à l'été 2015. Dès son inauguration, Hassan Rohani, qui est en quelque sorte l'architecte du système de sécurité nationale sur lequel il exerce d'ailleurs sa domination depuis plus de deux décennies, s'est engagé dans une intense lutte de pouvoir contre les GRI et leurs fournisseurs. Son objectif est de mettre fin au contrôle rigide que les GRI exercent sur l'économie nationale et, plus particulièrement, à l'hégémonie et au rôle paralysant de leur complexe économique, en favorisant l'entrée de capitaux étrangers, d'organisations, de technologies et, surtout,

d'une main-d'œuvre spécialisée capable de déclencher une croissance économique et de réduire l'importance de certains acteurs nationaux.

Cette attitude de Rohani menace l'existence même de l'ensemble des industries qui ont bénéficié dans une large mesure de leur position monopolistique et d'une économie fermée — que les sanctions ont rendu impénétrable — dans laquelle le système économique des GRI a pu prospérer sans aucune restriction. Il n'est donc pas étonnant qu'un discours « révolutionnaire » et anti-américain ait rapidement refait surface sur la scène politique dans le but de discréditer le gouvernement et d'appeler les Iraniens à se mobiliser encore une fois contre un ennemi extérieur commun.

La principale mission des GRI est de défendre la révolution islamique et ses institutions, d'assurer la continuité du projet politique de l'ayatollah Khomeini et du système institutionnel qui s'articule autour du *velayat-e faqih*. Par conséquent, les GRI considèrent toute attaque contre le discours révolutionnaire — ou même une simple dilution de ce discours — comme une menace directe pour leur propre rôle et leur propre continuité, ce qui pourrait déclencher des troubles et des réactions violentes.

Le retour à l'anti-américanisme découle du besoin de perpétuer une perception de menace extérieure imminente pour le maintien de la République islamique et de ses institutions. Alors que la première génération politique après 1979 était fermement convaincue de la nécessité d'empêcher toute normalisation des relations avec les États-Unis, jugeant l'ouverture comme extrêmement dangereuse pour les valeurs idéologiques du pays, la deuxième génération n'entretient pas de telles craintes et croit plutôt qu'elle peut tourner cette perception à son avantage.

Si cette menace présumée ne devait pas se concrétiser ou devait être sensiblement réduite, il serait alors justifié d'annuler ou de diminuer de façon importante l'ampleur de bon nombre de programmes d'armement, ce qui drainerait les ressources financières de nombreuses entreprises faisant partie de l'Organisation des industries de défense. Par ailleurs, l'ouverture aux entreprises occidentales et la levée de

l'embargo pourraient favoriser la concurrence économique dans un marché qui n'est plus autoréférentiel et impénétrable. Les entreprises nationales moins compétitives seraient certes pénalisées, et on assisterait à l'effondrement d'une part importante des conglomérats dans les domaines de l'infrastructure et de l'industrie dans lesquels les GRI détiennent de vastes intérêts. Les tentatives de Rohani en vue de développer un nouveau marché dont le secteur privé fait la promotion au détriment des industries étatiques sont donc incompatibles avec les efforts des GRI en vue de continuer d'exercer un ferme contrôle étatique sur l'économie nationale.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

1 Conférence de presse, 15 juillet 2015; texte anglais disponible à l'adresse https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/15/press-conference-president.

2 Afsaneh Najmabadi, « Iran's Turn to Islam: From Modernism to a Moral Order », *Middle East Journal*, vol. 41, numéro 2, 1987, p. 210.

3 Eva Bellin, « The Political-Economic Conundrum: The Affinity of Economic and Political Reform in the Middle East and North Africa », Carnegie Paper, Middle East Series, n° 53, novembre 2004.

4 « Iran president welcomes parliamentary results », Associated Press, 1er mai 2016.

5 Thomas Erdbrink, « Rouhani Backers Gain Iran Parliamentary Seats, but Not Majority », *The New York Times*, 30 avril 2016.

6 Denise Hassanzade Ajiri, « "Reality is even worse" : reformist hopefuls banned from Iran's parliamentary poll », *The Guardian*, 19 janvier 2016.

7 Littéralement « gouvernement du docte ». Montazeri croyait que le clergé devait être à la tête de l'État, mais que le Guide suprême devrait être nommé par le peuple.

8 Grand ayatollah chiite autorisé à interpréter la charia par l'*ijtihad*, ou réflexion indépendante, pour les fidèles et les religieux moins expérimentés.

9 L'ayatollah Chahroudi a dirigé le Conseil suprême pour la révolution islamique en Irak et était membre du parti Dawa.

10 Tim Arango, « Iran Presses for Official to be Next Leader of Shiites », *The New York Times*, 11 mai 2012.

11 Voir aussi Alireza Nader, David E. Thaler et S. R. Bohandy, « The Next Supreme Leader Succession in the Islamic Republic of Iran », rapport RAND (2011).

12 Mehdi Khalaji, « Choosing Iran's next Supreme Leader », Washington Institute for Near East Policy, 4 février 2016.

13 Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'Allemagne.

14 Pour en savoir plus sur la levée des sanctions et les problèmes connexes, voir Minsu CrowderHan et Ariane Tabatabai, « How the United States Benefits If Iran's Economy Booms », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 19 février 2016, http://thebulletin.org/how-united-states-benefits-if-irans-economy-booms9172?platform=hootsuite.

15 James R. Clapper, « Statement for the Record – Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community – Senate Select Committee on Intelligence », site Web du bureau du directeur du Renseignement national, 29 janvier 2014.

16 Entrevues de l'auteur avec des représentants du CCG, Doha, Mascate, Koweït, mai 2016.

17 Entrevues de l'auteur avec des représentants du CCG, Doha, Mascate, Koweït, mai 2016.

18 « Hoshdar-e Jeddi-e Vazir-e Ettelaat », *Shargh Daily*, 16 novembre 2015, http://sharghdaily.ir/News/78780/هشدار-جدي-وزير-اطلاعات--.

19 Entrevues de l'auteur avec des représentants du CCG, Doha, Mascate, Koweït, mai 2016.

20 « Iran Issues First Progress Report On Nuclear Deal », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 19 avril 2016, http://thebulletin.org/iran-issues-first-progress-report-nuclear-deal9350.

21 http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNASReport-EAP-FINAL.pdf.

22 Quelque 40 pour 100 se trouvent dans les champs gaziers de South Pars. Les réserves de gaz naturel de l'Iran sont les deuxièmes plus importantes au monde.

23 Voir Fariba Adelkhah, *Être moderne en Iran*, Khartala, 2006; Thierry Coville, *Iran : la révolution invisible*, La découverte, 2007.

24 La modification de l'Article 44 de la constitution en 2007, qui ouvre la voie à une large privatisation, est le résultat de l'évolution de ces mentalités.

25 Résultats sur les neuf premiers mois de 2015.

26 Certains entrepreneurs du secteur privé voient une alliance avec les investisseurs étrangers une manière de se « protéger » contre l'emprise de l'État iranien.

27 L'excès de bureaucratie, le manque de transparence et la corruption limitent l'attractivité de l'environnement des affaires. Il ne faut pas toutefois exagérer les difficultés à faire des affaires en Iran. L'Iran est ainsi classé 118ème sur 182 pays dans le classement de la Banque mondiale sur l'attractivité des affaires, ce qui le situe à un niveau proche de celui du Brésil.

28 On peut se référer aux récentes déclarations du gouverneur de la Banque centrale d'Iran, Valiollah Seiff, qui a estimé que l'accord sur le nucléaire pourrait être remis en cause si les sanctions empêchant les banques occidentales de travailler avec l'Iran n'étaient pas levées. Solomon, J., Fitch, A., Faucon, B., « Iran's Central Bank Chief Warns Banking-Access Issues Jeopardize Nuclear Deal », *Wall Street Journal*, 15 April 2016.

29 L'Inde a décidé d'investir 500 millions de dollars américains dans le port de Chabahor, situé au sud-est de l'Iran. Un développement des capacités de ce port pourrait renforcer le commerce entre l'Iran, l'Inde et l'Afghanistan.

30 On peut rappeler ici qu'il y a chaque année en Iran près de 600 000 nouveaux diplômés (maîtres et doctorats).

31 Cet argument a été mis en avant par les ultras conservateurs en Iran qui ont commencé à protester contre la volonté du gouvernement iranien de préparer des nouveaux contrats pétroliers plus incitatifs pour les investisseurs étrangers. Les critiques ont porté sur le fait que ces contrats accordaient trop d'avantages aux multinationales du secteur de l'énergie.

32 Ces critiques ont notamment porté sur Mohammad Reza Nehmatzadeh, le ministre de l'Industrie et des Mines, accusé d'avoir gardé des intérêts dans des entreprises qu'il a créées avant de devenir ministre. Voir « Nematzadeh est actionnaire dans 12 entreprises », Iran Student News Agency, 20 juillet 2015.

33 On peut ainsi penser que les Pasdarans sont liés à l'opposition politique récente à la mise en place de nouveaux contrats pétroliers.

34 Les fondations ont démontré dans le passé leur capacité à moderniser les activités des entreprises qu'elles contrôlent, notamment dans le secteur bancaire.

35 Voir Harris, K., « The Rise of the Subcontractor State: Politics of Pseudo-Privatization in the Islamic Republic of Iran", *International Journal of Middle Eastern Studies*, 45, 2013, pp. 45-70.

36 On peut rappeler le cas de Mahafarid Amir Khosravi, un homme d'affaires condamné à mort et exécuté pour corruption en 2014. Il est possible que cette condamnation ait été un signal envoyé au secteur privé pour qu'il ne devienne pas un concurrent trop gênant pour les groupes proches du pouvoir.

37 Azadeh Moaveni, « Iran's rich Revolutionary Guard », *Time*, 5 septembre 2007.

38 *Military Industries in the Islamic Republic of Iran: An Assessment of the Defense Industry Organization*, United States Air Force, 1996, p. 21.

39 « The Rise of the Pasdaran—Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps », rapport RAND, 2010, pp. 60-61.

40 Julian Borger et Robert Tait, « The Financial Power of the Revolutionary Guards », *The Guardian*, 15 février 2010.

41 Kim Murphy, « Iran's $ 12-billion Enforcers », *Los Angeles Times*, 26 août 2007.

42 Garrett Nada, « Iran Both Fights and Facilitates Narcotics », *The Iran Primer*, United States Institute of Peace, 26 juin 2012.

43 Reza Yeganehshakib, « Political Risk to Investment in Iran: Sanctions, Inflation, Protectionism, War, Bonyads and the IRGC », *Journal of Political Risk*, vol. 1, 7 novembre 2013.

ANNEXE A

ORDRE DU JOUR

ENTRE ESPOIR ET CRAINTE
UN NOUVEL IRAN?

ATELIER DU PROGRAMME DE LIAISON-RECHERCHE DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (SCRS)

1ER JUIN 2016
ADMINISTRATION CENTRALE DU SCRS, OTTAWA

PROGRAMME

8 h 45 – 9 h	Objectifs et structure de l'atelier
9 h – 10 h 30	**Module 1 – Dynamique façonnant les enjeux politiques en Iran** • Forces influant sur la vie politique iranienne et répercussions des élections de février 2016 • Un choix fatidique : Examen par extrapolation du processus de sélection éventuel du prochain Guide suprême • L'Iran peut-il devenir un pays « modéré » et quelles seraient les conséquences de cette évolution pour l'Occident?
10 h 30 – 10 h 45	Pause
10 h 45 – 12 h 15	**Module 2 – Polarité régionale, concurrence générale et répercussions** • Évolution du rôle et des limites de l'appareil iranien du renseignement et de la sécurité, et observations sur les ambitions de Téhéran en matière de missiles balistiques • Mesure des conséquences de la rivalité irano-saoudienne à Téhéran • L'Iran peut-il devenir une puissance régionale? La mollarchie dispose d'une marge de manœuvre limitée pour exercer son influence en Irak et en Syrie

12 h 15 – 13 h 15	Pause-repas
13 h 15 – 14 h 45	**Module 3 – Dynamique mondiale et stratégie** • Ambitions résiduelles : Quelle place occupe encore le programme d'armement nucléaire dans les manœuvres politiques de Téhéran et le PAGC est-il suffisamment solide? • Liaisons inconfortables : Intérêts communs et tensions éventuelles dans les futures relations entre l'Iran et la Russie • Perspectives d'avenir pour les relations entre les États-Unis et l'Iran, et répercussions sur la sécurité
14 h 45 – 15 h	Pause
15 h – 16 h 30	**Module 4 – Un nouvel Eldorado? Possibilités et enjeux liés à la réintégration de l'Iran dans l'économie mondiale** • Chat échaudé craint l'eau froide : Examen du véritable potentiel iranien en ce qui a trait aux investissements étrangers dans tous les secteurs • Réformes requises pour assurer la prospérité de l'Iran et probabilité qu'elles se concrétisent • Une économie « résistante » : Mesure de l'influence de l'armée et des Gardiens de la révolution islamique sur l'économie
16 h 30 – 16 h 45	Récapitulation de l'animateur
16 h 45	Fin de l'atelier

ANNEXE B

LA LIAISON-RECHERCHE AU SCRS

Le renseignement dans un monde en évolution

On dit souvent que le monde évolue de plus en plus rapidement. Analystes, commentateurs, chercheurs et autres – associés ou non à un gouvernement – acceptent peut-être ce cliché, mais la plupart commencent seulement à comprendre les conséquences très réelles de ce concept pourtant abstrait.

La sécurité mondiale, qui englobe les diverses menaces pour la stabilité et la prospérité géopolitiques, régionales et nationales, a profondément changé depuis la chute du communisme. Cet événement a marqué la fin d'un monde bipolaire organisé selon les ambitions des États-Unis et de l'ancienne URSS et les tensions militaires en résultant. Détruisant rapidement la théorie de « fin de l'histoire » des années 1990, les attentats terroristes contre les États-Unis en 2001, ainsi que des actes terroristes subséquents dans d'autres pays, ont depuis modifié ce qu'on entend par sécurité.

La mondialisation, l'évolution rapide de la technologie et la sophistication des moyens d'information et de communication ont eu une incidence sur la nature et le travail des gouvernements, y compris des services de renseignements. En plus des conflits habituels entre États, il existe désormais un large éventail de problèmes de sécurité transnationale découlant de facteurs non étatiques, et parfois même non humains. Ces problèmes vont du terrorisme, des réseaux illégaux et des pandémies à la sécurité énergétique, à la concurrence internationale pour les ressources et à la dégradation mondiale de l'environnement. Les éléments de la sécurité mondiale et nationale sont donc de plus en plus complexes et interdépendants.

Notre travail

C'est pour mieux comprendre ces enjeux actuels et à venir que le SCRS a lancé, en septembre 2008, son programme de liaison-recherche. En faisant régulièrement appel aux connaissances d'experts au moyen d'une démarche multidisciplinaire, axée sur la collaboration, le Service favorise une compréhension contextuelle des questions de sécurité pour le bénéfice de ses propres experts ainsi que celui des chercheurs et des spécialistes avec qui il s'associe. Ses activités visent à établir

une vision à long terme des différentes tendances et des divers problèmes, à mettre en cause ses hypothèses et ses préjugés culturels, ainsi qu'à affiner ses moyens de recherche et d'analyse.

Pour ce faire, nous :

- nous associons activement à des réseaux d'experts de différents secteurs, dont l'administration publique, les groupes de réflexion, les instituts de recherche, les universités, les entreprises privées et les organisations non gouvernementales (ONG), tant au Canada qu'à l'étranger. Si ces réseaux n'existent pas déjà, nous pouvons les créer en collaboration avec différentes organisations;
- stimulons l'étude de la sécurité et du renseignement au Canada, favorisant ainsi une discussion publique éclairée à propos de l'histoire, de la fonction et de l'avenir du renseignement au Canada.

Dans cette optique, le programme de liaison-recherche du Service emprunte de nombreuses avenues. Il soutient, élabore, planifie et anime plusieurs activités, dont des conférences, des séminaires, des études, des exposés et des tables rondes.

Nous n'adoptons jamais de position officielle sur quelque question, mais les résultats de plusieurs de nos activités sont publiés sur le site Web du SCRS au www.csis-scrs.gc.ca. Par la publication des idées émergeant de nos activités, nous souhaitons alimenter le débat et favoriser l'échange d'opinions et de perspectives entre le Service, d'autres organisations et divers penseurs.